ĐẠI HỌC CẦN THƠ

SỞ TƯ PHÁP THÀNH PHỐ CẦN THƠ

KỶ YẾU

HỘI THẢO KHOA HỌC QUỐC GIA

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM

TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

KỶ YẾU
HỘI THẢO KHOA HỌC QUỐC GIA
HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM
TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

CHỊU TRÁCH NHIỆM XUẤT BẢN VÀ NỘI DUNG
Giám đốc - Tổng Biên tập
Đại tá TRẦN CAO KIỀU

Biên tập:
ĐỖ THỊ THU HƯƠNG
Trình bày:
NGUYỄN ANH TUẤN
Bìa:
ANH TUẤN
Đọc bông:
HƯƠNG YẾN

Số xác nhận đăng ký xuất bản: 2022-2026/CXBIPH/ 01-39/CAND
Quyết định xuất bản số:198/QĐ-NXBCAND ngày 26/5/2026
Mã ISBN: 978-604-72-8972-1
Nộp lưu chiểu năm 2026.

ĐẠI HỌC CẦN THƠ

SỞ TƯ PHÁP THÀNH PHỐ CẦN THƠ

KỶ YẾU

HỘI THẢO KHOA HỌC QUỐC GIA

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM

TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP

PGS.TS. Phan Trung Hiền - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
PGS.TS. Cao Nhất Linh - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
TS. Nguyễn Thị Mỹ Linh - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
TS. Châu Hoàng Thân - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
TS. Huỳnh Thị Trúc Giang - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
TS. Nguyễn Phan Khôi - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
TS. Nguyễn Thanh Thư - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ

ĐƠN VỊ PHỐI HỢP

Sở Tư pháp thành phố Cần Thơ
ThS. Nguyễn Văn Quân - Giám đốc Sở Tư pháp thành phố Cần Thơ
TS. Hồ Minh Hải - Phó Giám đốc Sở Tư pháp thành phố Cần Thơ

TỔ BIÊN TẬP KỸ THUẬT

ThS. Nguyễn Hoàng Thơ - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
CN. Đinh Tấn Phong - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
CN. Trần Thị Thủy Tiên - Khoa Luật, Đại học Cần Thơ

TẬP THỂ TÁC GIẢ

Phương Hữu Từng, Nguyễn Văn Phong, Phạm Thanh Sơn, Mai Trần Hải Đăng, Nguyễn Thị Tuyết Loan, Phùng Thị Thùy, Đào Chí Nghĩa, Lâm Văn Tân, Lê Văn Đức, Trương Nguyễn Thanh Thảo, Hồ Minh Hải, Diệp Thành Nguyên, Huỳnh Thị Sinh Hiền, Đinh Thanh Phương, Nguyễn Nam Phương, Võ Thị Phương Uyên, Nguyễn Thị Cẩm Hồng, Trần Hoàng Tuấn Đạt, Nguyễn Xuân Tiến, Nguyễn Phương Uyên, Nguyễn Thị Thảo Nguyên, Phạm Thị Hoàn, Đặng Viết Đạt, Nguyễn Nhật Khanh, Phạm Vân Anh, Nguyễn Hoàng Thơ, Nguyễn Bảo Duy, Phan Trung Hiền, Nguyễn Dương Anh Thắng, Lâm Vĩ Khang, Cao Vũ Minh, Châu Hoàng Thân, Đinh Tấn Phong, Nguyễn Lan Hương, Dương Hiền Trúc Lan, Nguyễn Phan Khôi, Phạm Thị Thủy, Huỳnh Thị Trúc Giang, Huỳnh Thị Cẩm Hồng, Nguyễn Thị Mỹ Linh, Nguyễn Quốc Thống, Nguyễn Tuấn Kiệt, Đinh Tấn Đồng, Nguyễn Võ Linh Giang, Dư Phước Thoại, Lê Ngọc Thạnh, Nguyễn Thành Phương, Lê Huỳnh Phương Chinh, Nguyễn Minh Trí, Dương Minh Tú, Bùi Hoàng Lan Vi, Trần Thị Cẩm Nhung, Lê Nguyễn Gia Thiện, Trương Thanh Hùng, Nguyễn Vĩnh Thịnh, Nguyễn Thị Phương Hà, Trần Minh Thảo, Võ Minh Kỳ, Nguyễn Xuân Lộc, Trần Khắc Qui, Dương Thị Tú Anh, Cao Hoàng Văn, Trần Thanh Khoẻ, Nguyễn Thị Nụ, Nguyễn Thị Kim Nhung, Phan Ngọc Yến, Nguyễn Thị Hoàng Minh, Nguyễn Thị Ngọc Tuyết Phương, Nguyễn Đức Anh, Châu Tiến Lộc, Nguyễn Thị Vân.

2022-2026/CXBIPH/ -39/CAND

MỤC LỤC

Trang

LỜI NÓI ĐẦU 8

PHẦN 1
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

1. CHÍNH SÁCH VẬN HÀNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CÁCH MẠNG VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY TẠI VIỆT NAM
Phương Hữu Từng, Nguyễn Văn Phong 10

2. HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TỪ BÊN TRONG VÀ BÊN NGOÀI ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP THEO TINH THẦN NGHỊ QUYẾT ĐẠI HỘI XIV CỦA ĐẢNG
Phạm Thanh Sơn 20

3. VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT TRONG TẠO LẬP MÔI TRƯỜNG KINH DOANH MINH BẠCH TRONG BỐI CẢNH SÁP NHẬP ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH CẤP TỈNH: NGHIÊN CỨU TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG
Mai Trần Hải Đăng 29

4. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY: TỪ THỰC TIỄN ĐẾN GIẢI PHÁP
Nguyễn Thị Tuyết Loan, Phùng Thị Thùy 40

5. HOÀN THIỆN CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN THÀNH PHỐ CẦN THƠ TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP
Đào Chí Nghĩa, Lâm Văn Tân
Lê Văn Đức, Trương Nguyễn Thanh Thảo 47

6. NGHỊ QUYẾT SỐ 66-NQ/TW NGÀY 30/4/2025 CỦA BỘ CHÍNH TRỊ VÀ YÊU CẦU TIẾP TỤC HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG
Hồ Minh Hải 60

PHẦN 2
TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

7. GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH, HÀNH VI HÀNH CHÍNH THUỘC THẨM QUYỀN CỦA CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP HIỆN NAY
Huỳnh Thị Sinh Hiền, Diệp Thành Nguyên 71

8. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ỦY QUYỀN CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ CHO CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ

Đinh Thanh Phương,
Võ Thị Phương Uyên, Nguyễn Nam Phương 85

9. HOÀN THIỆN CƠ CHẾ "PHÂN CẤP, ỦY QUYỀN" TRONG VIỆC VẬN HÀNH CHÍNH QUYỀN HAI CẤP, GẮN VỚI MỤC TIÊU CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

Nguyễn Thị Cẩm Hồng, Trần Hoàng Tuấn Đạt 95

10. CHUẨN HÓA CHẾ ĐỘ CÔNG VỤ ĐỐI VỚI CÁN BỘ, CÔNG CHỨC CẤP CƠ SỞ TRONG TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP: TỪ THỰC TIỄN ĐẾN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

Nguyễn Xuân Tiến
Nguyễn Phương Uyên, Nguyễn Thị Thảo Nguyên 106

11. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG BỐI CẢNH VẬN HÀNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - THỰC TIỄN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Phạm Thị Hoàn 117

12. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở VIỆT NAM

Đặng Viết Đạt 126

13. KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG

Nguyễn Nhật Khanh 140

14. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

Phạm Vân Anh 150

15. ĐẢM BẢO TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP VÀ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG CÁC LĨNH VỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Nguyễn Hoàng Thơ, Nguyễn Bảo Duy 161

16. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN KHU VỰC MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Nguyễn Thị Phương Hà, Trần Minh Thảo 172

PHẦN 3
TÁC ĐỘNG CỦA MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG LÊN CÁC LĨNH VỰC

17. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÁT TRIỂN QUỸ ĐẤT TRONG BỐI CẢNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Phan Trung Hiền
Nguyễn Dương Anh Thắng, Lâm Vĩ Khang 184

18. ÁP DỤNG BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ CAI NGHIỆN BẮT BUỘC ĐỐI VỚI NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Cao Vũ Minh 199

19. TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CẤP XÃ TRONG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Châu Hoàng Thân, Đinh Tấn Phong 209

20. QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐĂNG KÝ HỘ TỊCH TẠI ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ KHI THỰC HIỆN MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - BẤT CẬP VÀ GIẢI PHÁP

Nguyễn Lan Hương
Dương Hiền Trúc Lan, Võ Thị Phương Uyên 225

21. XÂY DỰNG CƠ CHẾ KHAI THÁC VÀ QUẢN LÝ CHỈ DẪN ĐỊA LÝ TRONG BỐI CẢNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Phan Khôi, Phạm Thị Thủy 234

22. VAI TRÒ CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TRONG PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN TRẺ EM: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TẠI CÁC TRƯỜNG TRUNG HỌC CƠ SỞ TẠI THÀNH PHỐ CẦN THƠ

Huỳnh Thị Trúc Giang, Huỳnh Thị Cẩm Hồng 244

23. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ NUÔI CON NUÔI TRONG BỐI CẢNH ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP VÀ CHUYỂN ĐỔI SỐ THỰC HIỆN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - THỰC TIỄN TỪ ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ CẦN THƠ

Nguyễn Thị Mỹ Linh, Nguyễn Quốc Thống 254

24. THỰC THI CÁC CAM KẾT QUỐC TẾ VỀ CHUYỂN ĐỔI XANH TRÊN NỀN TẢNG KINH DOANH CÓ TRÁCH NHIỆM: THÁCH THỨC TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Nguyễn Tuấn Kiệt, Đinh Tấn Đồng 265

25. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ DỮ LIỆU CÁ NHÂN TRONG HÀNH CHÍNH ĐIỆN TỬ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Nguyễn Võ Linh Giang, Dư Phước Thoại 276

26. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẰM HOÀN THIỆN ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA VĂN PHÒNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI TRONG BỐI CẢNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Lê Ngọc Thạnh 283

27. XÁC ĐỊNH THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH VÀ CẤP XÃ TRONG QUẢN LÝ CÁC DỰ ÁN LẤN BIỂN - THỰC TRẠNG VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

Nguyễn Thành Phương 293

28. PHÁP LUẬT VỀ LẬP QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Lê Huỳnh Phương Chinh, Nguyễn Minh Trí,
Dương Minh Tú, Bùi Hoàng Lan Vi 304

29. CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG ĐĂNG KÝ BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM THÍCH ỨNG VỚI MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Trần Thị Cẩm Nhung, Lê Nguyễn Gia Thiện 316

30. MÔ HÌNH TỔ CHỨC CƠ QUAN THI HÀNH ÁN DÂN SỰ TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC LẠI CHÍNH QUYỀN HIỆN NAY

Trương Thanh Hùng, Nguyễn Vĩnh Thịnh 324

31. MÔ HÌNH TỐ TỤNG HÌNH SỰ KIỂM SOÁT TỘI PHẠM TẠI VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN TIẾN HÀNH TỐ TỤNG ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Võ Minh Kỳ, Nguyễn Xuân Lộc 333

32. TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ TRONG PHÒNG, CHỐNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH ĐỐI VỚI TRẺ EM VỀ GIÁO DỤC

Trần Khắc Qui, Dương Thị Tú Anh, Cao Hoàng Văn 343

33. THẨM QUYỀN XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH CỦA TÒA ÁN TRONG GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH - THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Trần Thanh Khoẻ, Nguyễn Thành Phương 356

34. PHÁP LUẬT VỀ ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ SỐ VÀO THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CÔNG - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Nguyễn Thị Nụ, Nguyễn Thị Kim Nhung 366

35. TÁC ĐỘNG CỦA VIỆC SÁP NHẬP ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH ĐẾN HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT TRONG VIỆC TẠO MÔI TRƯỜNG KINH DOANH LÀNH MẠNH - THỰC TIỄN TẠI THÀNH PHỐ CẦN THƠ

Phan Ngọc Yến, Nguyễn Thị Hoàng Minh 375

36. NHỮNG THÁCH THỨC VÀ ĐỊNH HƯỚNG VỀ CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH Ở ĐỊA PHƯƠNG TRONG BỐI CẢNH THỰC HIỆN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Thị Ngọc Tuyết Phương, Nguyễn Thị Hoàng Minh 384

37. HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN ĐỐI VỚI CÔNG DÂN TRONG VẬN HÀNH MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - THỰC TIỄN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Nguyễn Đức Anh, Châu Tiến Lộc 395

38. TÁC ĐỘNG CỦA VIỆC SÁP NHẬP ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH ĐẾN MÔI TRƯỜNG KINH DOANH CỦA DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA

Nguyễn Thị Vân 403

LỜI NÓI ĐẦU

Trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, việc tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả là yêu cầu mang tính tất yếu. Đặc biệt, chủ trương tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp được xác định là một bước cải cách quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia, tăng cường phân cấp, phân quyền và đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

Chủ trương này được đặt trong tổng thể định hướng lớn của Đảng và Nhà nước về tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy, hoàn thiện hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, thể hiện qua nhiều văn kiện và nghị quyết quan trọng như: Nghị quyết số 27-NQ/TW năm 2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới; Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

Trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, sắp xếp đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp trên phạm vi cả nước, nhiều vấn đề pháp lý mới đang được đặt ra liên quan đến tổ chức bộ máy, phân định thẩm quyền, quản trị địa phương, quản lý đất đai, đầu tư công, cải cách thủ tục hành chính và bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước. Điều này đòi hỏi hệ thống pháp luật phải tiếp tục được rà soát, sửa đổi và hoàn thiện nhằm bảo đảm tính thống nhất, khả thi và phù hợp với yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới.

Trên cơ sở đó, Hội thảo khoa học "Hoàn thiện pháp luật Việt Nam trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp" được tổ chức nhằm tạo diễn đàn trao đổi học thuật, kết nối các nhà khoa học, nhà quản lý, chuyên gia và người làm thực tiễn trong việc nhận diện những vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra đối với hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay. Các bài viết tiếp cận đa chiều từ góc độ luật hiến pháp, luật hành chính, luật đất đai, tài chính công, cải cách hành chính, chuyển đổi số và quản trị địa phương; đồng thời đưa ra nhiều kiến nghị sửa đổi, bổ sung pháp luật có giá trị tham khảo đối với quá trình hoàn thiện thể chế hiện nay.

Mặc dù đã có nhiều nỗ lực trong công tác tổ chức, phản biện và biên tập, kỷ yếu khó tránh khỏi những thiếu sót nhất định. Ban Biên tập rất mong tiếp tục nhận được các ý kiến đóng góp quý báu của bạn đọc để các công trình khoa học tiếp theo được hoàn thiện hơn.

Trân trọng!

PGS.TS. Phan Trung Hiền
Trưởng Khoa Luật - Đại học Cần Thơ

PHẦN 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

CHÍNH SÁCH VẬN HÀNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CÁCH MẠNG VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY TẠI VIỆT NAM

Phương Hữu Từng[*]
Nguyễn Văn Phong[**]

Tóm tắt: *Bài viết phân tích chính sách vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam trong bối cảnh tinh gọn bộ máy được xác định là một cuộc cải cách mang tính "cách mạng", với mốc triển khai từ ngày 01/7/2025 và chấm dứt hoạt động cấp huyện. Trên cơ sở rà soát hệ thống văn bản của Đảng và Nhà nước và phân tích chính sách theo chuỗi điều kiện bảo đảm, bài viết làm rõ nền tảng thể chế hình thành mô hình 2 cấp; khái quát các kết quả tinh gọn về tổ chức, biên chế và đơn vị hành chính; đồng thời nhận diện các điểm nghẽn có thể làm suy giảm hiệu lực vận hành, như nguy cơ quá tải ở cấp cơ sở khi mở rộng thẩm quyền, chênh lệch năng lực cán bộ, sức chịu đựng tài khóa của địa phương, và mức độ sẵn sàng của hạ tầng số, dữ liệu và an toàn thông tin. Từ đó, bài viết đề xuất nhóm giải pháp chính sách nhằm hoàn thiện phân định thẩm quyền và cơ chế kiểm soát quyền lực; chuẩn hóa vị trí việc làm và nâng cao năng lực thực thi ở cấp cơ sở; bảo đảm nguồn lực tài chính gắn với kết quả; và xây dựng nền tảng số liên thông, lấy người dân làm trung tâm để mô hình 2 cấp vận hành ổn định, thông suốt và bền vững.*

Từ khóa: *Đảng, Nhà nước; Tổ chức bộ máy hành chính; Chính quyền địa phương 2 cấp; Chính sách vận hành.*

Abstract: *This article analyzes the operational policies of the two-tiered local government model in Vietnam in the context of streamlining the administrative apparatus, identified as a "revolutionary" reform, with implementation scheduled from July 1, 2025, and the elimination of district-level operations. Based on a review of Party and State documents and an analysis of policies according to a series of ensuring conditions, the article clarifies the institutional foundation for the two-tiered model; summarizes the results of streamlining organization, staffing, and administrative units; and identifies bottlenecks that may reduce operational efficiency, such as the risk of overload at the grassroots level when expanding authority, disparities in staff capacity, the fiscal capacity of localities, and the readiness of digital infrastructure, data, and information security. From there, the article proposes a group of policy solutions to improve the delineation of authority and mechanisms for controlling power; standardize job positions and enhance implementation capacity at the grassroots level. Ensuring financial resources are linked to results; and building an interconnected digital platform, centered on the people, so that the two-tier model operates stably, smoothly, and sustainably.*

Keywords: *Party, State; Administrative apparatus; Two-tier local government; Operational policy.*

[*] PGS.TS; Học viện Chính sách và Phát triển, Bộ Tài chính.
[**] TS; Khoa Quản lý và Đô thị; Trường Đại học Thủ đô Hà Nội.

1. Giới thiệu

Trong quản trị nhà nước, chủ trương tinh gọn tổ chức bộ máy, giảm tầng nấc trung gian và khắc phục chồng chéo chức năng, mô hình chính quyền địa phương 2 cấp được đặt ra như một bước tái cấu trúc lớn, hướng tới quản trị hiệu lực – hiệu quả và phục vụ người dân tốt hơn (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, 2017; Bộ Chính trị & Ban Bí thư, 2025a). Trong bối cảnh đó, chủ trương tinh gọn bộ máy và chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương được xác định là một bước cải cách lớn, nhằm giảm tầng nấc trung gian, tăng tính linh hoạt điều hành và nâng chất lượng phục vụ.

Bối cảnh của bài viết gắn với việc Việt Nam triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp từ ngày 01/7/2025, gồm cấp tỉnh và cấp cơ sở, đồng thời kết thúc hoạt động của chính quyền cấp huyện. Nền tảng chính trị - pháp lý cho chuyển đổi này được hình thành thông qua hệ thống nghị quyết, kết luận của Đảng và các văn bản pháp luật của Nhà nước, với định hướng xuyên suốt: tinh gọn - hiệu lực - hiệu quả; phân cấp, phân quyền mạnh hơn đi kèm kiểm soát quyền lực; lấy người dân làm trung tâm và lấy chuyển đổi số làm nền tảng vận hành. Đây là một "cuộc tái cấu trúc" không chỉ về tổ chức, mà còn về cách ra quyết định, cách phân bổ nguồn lực và cách cung cấp dịch vụ công.

Về nền tảng thể chế, trọng tâm là việc xác lập khuôn khổ hiến định và luật định cho mô hình hai cấp. Nghị quyết sửa đổi Hiến pháp năm 2025 tạo cơ sở để tổ chức đơn vị hành chính theo hai cấp và định hình lại tổ chức chính quyền địa phương (Quốc hội, 2025a). Trên nền đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định rõ cấu trúc cấp tỉnh và cấp cơ sở, đồng thời xác lập mốc kết thúc hoạt động của chính quyền cấp huyện từ ngày 01/7/2025, qua đó "cắt" một tầng trung gian vốn thường gây phân tán nguồn lực và kéo dài chu trình ra quyết định (Quốc hội, 2025b)

Về lý luận, mô hình 2 cấp đặt ra những vấn đề cốt lõi của khoa học hành chính và chính sách công: (i) thiết kế thể chế và phân định thẩm quyền giữa các cấp trong nhà nước đơn nhất; (ii) quản trị đa cấp và cơ chế phối hợp theo chiều dọc - chiều ngang; (iii) năng lực thực thi chính sách ở cấp cơ sở khi "thẩm quyền tăng mà thời gian và con người không tự nhiên tăng theo"; và (iv) quản trị hiện đại dựa trên dữ liệu, nền tảng số, chuẩn hóa quy trình. Nói thẳng: cắt bớt một tầng nấc có thể làm bộ máy gọn hơn, nhưng nếu thiết kế phân quyền thiếu chặt chẽ, thiếu cơ chế kiểm soát và thiếu năng lực thực thi ở cơ sở, thì sự gọn gàng có thể biến thành… quá tải.

Về thực tiễn, quá trình sắp xếp đơn vị hành chính và tinh giản biên chế thời gian qua tạo ra thay đổi rất lớn về quy mô tổ chức, mạng lưới cung ứng dịch vụ công và bố trí nhân sự. Những kết quả đạt được cho thấy quyết tâm cải cách và tạo dư địa tiết kiệm chi phí hành chính. Tuy nhiên, giai đoạn vận hành sau chuyển đổi thường là giai đoạn "lộ" rõ nhất các điểm nghẽn: giao thoa thẩm quyền, đứt gãy quy trình liên thông, chênh lệch năng lực cán bộ giữa địa bàn, hạn chế hạ tầng số - dữ liệu, áp lực ngân sách cho đầu tư trụ sở, trang thiết bị, và chi trả chế độ dôi dư. Nếu coi đây là một cuộc cải cách mang tính cách mạng, thì "thắng" hay "thua" nằm ở vận hành: ai làm, làm bằng gì, chịu trách nhiệm đến đâu, đo lường ra sao.

Trên cơ sở đó, bài viết hướng tới các mục tiêu chính sau: (1) khái quát và hệ thống hóa nền tảng chính trị - pháp lý của mô hình chính quyền địa phương 2 cấp; (2) phân tích các điều kiện bảo đảm vận hành hiệu lực, hiệu quả, tập trung vào 5 nhóm trụ cột: thể chế, tổ chức bộ máy, nhân

sự, tài chính và hạ tầng công nghệ thông tin; (3) nhận diện rủi ro và điểm nghẽn trong quá trình vận hành từ sau mốc 01/7/2025; và (4) đề xuất nhóm giải pháp chính sách theo hướng "phân cấp rõ - nguồn lực đủ - kiểm soát mạnh - số hóa thật", bảo đảm bộ máy vừa gọn, vừa chạy được, chứ không chỉ gọn trên giấy.

Về phương pháp, bài viết sử dụng các phương pháp cơ bản sau: (i) phân tích chính sách và phân tích thể chế, tập trung vào logic phân quyền - phân cấp - phân định thẩm quyền và cơ chế kiểm soát quyền lực; (ii) rà soát, tổng hợp và hệ thống hóa văn bản (nghị quyết, kết luận, luật, nghị định, quyết định, hướng dẫn) để làm rõ khung vận hành; (iii) phương pháp so sánh và diễn giải, đối chiếu mô hình 2 cấp với mô hình 3 cấp trước đây theo các tiêu chí: hiệu lực điều hành, chi phí hành chính, chất lượng dịch vụ công, năng lực thực thi ở cơ sở; và (iv) phân tích thực tiễn triển khai thông qua tổng hợp số liệu, báo cáo và các vấn đề phát sinh trong tổ chức vận hành, từ đó rút ra hàm ý chính sách. Các phương pháp được sử dụng theo hướng kết hợp định tính với các chỉ dấu định lượng sẵn có, nhằm bảo đảm bài viết vừa có nền tảng lý luận, vừa bám sát thực tiễn vận hành.

2. Các văn bản của Đảng và Nhà nước về tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp

Trong những năm vừa qua, nhằm tạo cơ sở chính trị, pháp lý cho việc tinh gọn tổ chức bộ máy trong toàn bộ hệ thống chính trị nói chung và trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nói riêng Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản mang tính định hướng quan trọng như: Hiến pháp sửa đổi năm 2025 có hiệu lực kể từ ngày 16/6/2025;

Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi năm 2025 có hiệu lực kể từ ngày 16/6/2025; Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17/4/2015 của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Trong số đó, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 nổi lên như một định hướng chiến lược toàn diện nhất về tái cấu trúc hệ thống chính trị, với mục tiêu then chốt là tổ chức lại bộ máy theo nguyên tắc tinh gọn, rõ chức năng, tránh chồng chéo, giảm tầng nấc trung gian và nâng cao hiệu quả hoạt động[1].

Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 và Kết luận số 127-KT/TW ngày 28/02/2025 đề ra định hướng sắp xếp sáp nhập một số đơn vị cấp tỉnh, không tổ chức cấp huyện, sáp nhập một số đơn vị cấp xã, thực hiện mô hình địa phương 2 cấp; Hội nghị Trung ương 11 khóa XIII (tháng 4-2025) đã thống nhất tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, kết thúc hoạt động của cấp huyện từ ngày 01/7/2025; Nghị quyết số 60-NQ/TW, ngày 12/4/2025 Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã quyết nghị: Đồng ý số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh sau sáp nhập là 34 tỉnh, thành phố (28 tỉnh và 06 thành phố trực thuộc Trung ương); đồng ý sáp nhập đơn vị hành chính cấp xã bảo đảm cả nước giảm khoảng 60-70% số lượng đơn vị hành chính cấp xã so với hiện nay.

Kết luận số 130-KL/TW ngày 18/3/2025 của Ban Bí thư đã chỉ rõ ba hạn chế chủ yếu của mô hình 3 cấp (tỉnh-huyện-xã): (1) nhiều tầng nấc trung gian làm phân tán nguồn lực; (2) chậm phản ứng chính sách và thiếu thống nhất chỉ đạo; (3) chi phí hành chính lớn, hiệu suất phục vụ nhân dân còn hạn chế. Những nhận định này là cơ sở trực tiếp dẫn tới chủ trương sắp xếp, hợp nhất đơn vị hành chính và thử nghiệm mô hình 2 cấp.

Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII. Trung ương xác định việc sắp xếp, chuyển đổi mô hình chính quyền là khâu đột phá trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Trung ương xác định mục tiêu chiến lược đầu tiên

là: "Tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả - giảm tầng nấc trung gian, xóa bỏ trùng lặp chức năng; phân cấp mạnh mẽ cho cơ sở đi đôi với kiểm soát quyền lực".

Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 ngày 14/4/2025 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là văn bản pháp lý quan trọng, tạo cơ sở để tổ chức lại hệ thống chính quyền địa phương theo mô hình 2 cấp: cấp tỉnh và cấp cơ sở, thay thế mô hình 3 cấp hiện hành. Nghị quyết quy định cụ thể tiêu chuẩn, tiêu chí và nguyên tắc sắp xếp đơn vị hành chính, bao gồm diện tích, dân số, hạ tầng, trình độ phát triển, yếu tố lịch sử - văn hóa, quốc phòng - an ninh. Đồng thời, văn bản nêu rõ lộ trình giảm 60 70% đơn vị cấp xã, hình thành 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh (28 tỉnh, 6 thành phố trực thuộc Trung ương).

Kết luận số 137-KL/TW ngày 25/4/2025 của Bộ Chính trị đã xác định chuyển đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương là "một cuộc cách mạng trong tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước". Mục tiêu: "Xây dựng mô hình chính quyền hai cấp, tinh gọn, thông minh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, gần dân và phục vụ nhân dân tốt hơn; lấy người dân làm trung tâm, chuyển đổi số làm nền tảng".

Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp; Nghị quyết số 202/2025/QH 15 của Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, tính đến ngày 12/6/2025, Việt Nam có 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh bao gồm 28 tỉnh và 6 thành phố trực thuộc Trung ương.

Các Nghị định của Chính phủ Quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp liên quan đến các lĩnh vực quản lý nhà nước có thể kể đến như:

Nghị định số 120/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ Quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp;

Nghị định số 122/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ Quy định về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quản lý thuế;

Nghị định số 124/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ Quy định về phân quyền, phân cấp; phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực công tác dân tộc, tín ngưỡng, tôn giáo;

Nghị định số 125/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ Quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính;

Nghị định số 129/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ Quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Nội vụ;

Nghị định số 131/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ Quy định phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Nông nghiệp và Môi trường;

Nghị định số 132/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ Quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Khoa học và Công nghệ;

Nghị định số 140/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ Quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Xây dựng…

3. Một số kết quả chính về tinh gọn tổ chức chính quyền địa phương trong thời gian vừa qua

Công tác sắp xếp tổ chức bộ máy các bộ, ngành trung ương đạt nhiều kết quả tích cực, hoàn thiện mô hình tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Cụ thể, Chính phủ hiện có 14 bộ và 3 cơ quan ngang bộ (giảm 5 cơ quan) và 5 cơ quan thuộc Chính phủ (giảm 3 cơ quan). Tổng cộng đã giảm hơn 22.000 biên chế tại các bộ, ngành[2]. Việc sắp xếp đơn vị hành chính cũng đạt được những con số ấn tượng. Tổng số đơn vị hành chính cấp tỉnh giảm từ 63 xuống còn 34 (gồm 28 tỉnh và 6 thành phố), kết thúc hoạt động 696 đơn vị hành chính cấp huyện. Mô hình chính quyền địa phương chuyển đổi từ 3 cấp thành 2 cấp, giảm từ 10.035 đơn vị hành chính cấp xã còn 3.321 đơn vị kể từ ngày 01/7/2025. Các địa phương cũng đã giảm 710 cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (giảm hơn 60%) và giảm 8.289 cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện (giảm 100%)[3]. Công tác tinh giản biên chế đạt kết quả tích cực: giai đoạn 2022-2026, biên chế công chức giảm trên 5%, biên chế sự nghiệp hưởng lương từ ngân sách giảm trên 15%. Đến nay, đã có gần 147.000 người nghỉ việc theo chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và lực lượng vũ trang trong thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy, đơn vị hành chính các cấp[4].

Việc Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo triển khai đồng bộ, quyết liệt các giải pháp hoàn thiện thể chế và sắp xếp tổ chức bộ máy đã tạo bước chuyển căn bản trong mô hình quản trị quốc gia và vận hành chính quyền địa phương. Việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ ba cấp sang hai cấp từ năm 2025 đánh dấu bước cải cách quan trọng, hướng tới tổ chức bộ máy tinh gọn, vận hành linh hoạt và phục vụ người dân tốt hơn.

Nhìn chung, tiến trình sắp xếp và tinh giản bộ máy mang lại những hiệu quả rõ rệt, khẳng định quyết tâm đổi mới của Chính phủ trong xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, hiệu quả, hướng tới mục tiêu quản trị hiện đại và phát triển bền vững.

4. Hàm ý chính sách đảm bảo vận hành tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp kể từ ngày 01/7/2025 đến nay

4.1. Về thể chế

Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực thi hành từ ngày 16/6/2025. Cụ thể tại Khoản 1 Điều 110 quy định: Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức thành hai cấp, gồm tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương do luật định[5]. Hiến pháp sửa đổi năm 2025 đã được thông qua, tạo cơ sở pháp lý để vận hành chính quyền địa phương 2 cấp tại Việt Nam, bao gồm cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) và cấp xã. Chính quyền địa phương sẽ bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính phù hợp. Việc triển khai mô hình này là một bước tiến trong cải cách hành chính, hướng tới hiệu quả và phục vụ nhân dân tốt hơn.

Luật số 72/2025/QH15 Tổ chức chính quyền địa phương đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XV, Kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 16/6/2025 và có hiệu lực kể từ ngày 16/6/2025. Cụ thể tại Khoản 1 Điều 1 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định: Đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức thành 02 cấp, gồm có: Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh); Xã, phường, đặc khu

trực thuộc cấp tỉnh (sau đây gọi chung là cấp xã). Xã là đơn vị hành chính ở nông thôn; phường là đơn vị hành chính ở đô thị; đặc khu là đơn vị hành chính ở một số hải đảo có vị trí quan trọng được thành lập phù hợp với điều kiện địa lý, tự nhiên, đặc điểm dân cư và yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh[6].

Việc sửa đổi Hiến pháp và ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã tạo dựng nền tảng thể chế đầy đủ, đồng bộ và thống nhất cho việc vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam. Những điều chỉnh này không chỉ xác lập cơ sở pháp lý tối thượng về đơn vị hành chính và cơ cấu tổ chức chính quyền, mà còn phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở. Qua đó, mô hình mới có điều kiện triển khai thuận lợi, bảo đảm tính liên tục trong quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả phục vụ người dân và là bước đi quan trọng trong tiến trình cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy và hiện đại hóa quản trị địa phương.

4.2. Về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

Thực hiện Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Kết luận số 155-KL/TW ngày 17/5/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về một số nhiệm vụ trọng tâm cần tập trung thực hiện về sắp xếp tổ chức bộ máy và đơn vị hành chính từ nay đến ngày 30/6/2025; Kết luận số 160-KL/TW ngày 31/5/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về thực hiện nhiệm vụ sắp xếp tổ chức bộ máy và đơn vị hành chính, bảo đảm tiến độ, yêu cầu theo các nghị quyết, kết luận của Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Chính phủ ban hành Kế hoạch tập huấn toàn quốc về tổ chức bộ máy vận hành chính quyền địa phương 02 cấp; phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền (Kế hoạch).

Để triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp từ ngày 1/7/2025, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã giao Sở Nội vụ ban hành quy định mẫu chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức bộ máy, biên chế, mối quan hệ công tác của các cơ quan chuyên môn, đơn vị sự nghiệp thuộc UBND xã, phường, đặc khu theo quy định của cơ quan có thẩm quyền. Việc xác định trung tâm hành chính - chính trị tại các xã, phường, đặc khu mới là một bước quan trọng để bố trí trụ sở cho các cơ quan như Đảng ủy, HĐND, UBND, Ủy ban MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội. Điều này không chỉ giúp ổn định hoạt động mà còn tạo thuận lợi cho người dân trong giao dịch hành chính.

Thực tiễn khi triển khai, từ 63 tỉnh, thành phố sắp xếp còn 34 tỉnh, thành phố (bao gồm 28 tỉnh và 6 thành phố trực thuộc Trung ương), cả nước có tổng số 3.321 đơn vị hành chính cấp xã, bao gồm 2.621 xã, 687 phường và 13 đặc khu (giảm 66,91% so với hiện nay), đánh dấu quy mô và tính quyết liệt của công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia và kết thúc hoạt động của 696 chính quyền cấp huyện kể từ ngày 01/7/2025[7]. Các cơ quan chuyên môn giúp việc cho UBND cấp tỉnh hiện tại là 12 sở và cơ quan ngang sở, các sở đặc thù gồm: Sở Ngoại vụ; Sở Dân tộc và Tôn giáo; Sở Du lịch; Sở Quy hoạch - Kiến trúc. Các cơ quan chuyên môn giúp việc cho UBND cấp cở sở gồm: Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; Phòng Kinh tế (đối với xã, đặc khu) hoặc Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị (đối với phường và đặc khu Phú Quốc); Phòng Văn hóa - Xã hội; Trung tâm Phục vụ hành chính công[8].

Với việc sắp xếp lại chính quyền hai cấp, chúng ta sẽ tạo ra bộ máy chính quyền gần dân, xóa trung gian, có một quy mô kinh tế, một không gian kinh tế phát triển đa dạng và đủ lớn, đủ sức cạnh tranh trong nước và quốc tế, một bộ máy tổ chức tinh gọn, đội ngũ cán bộ được lựa chọn,

biên chế thì tinh giản.

Việc chuẩn bị các điều kiện về tổ chức bộ máy hành chính đã tạo nền tảng quan trọng để vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp từ ngày 1/7/2025. Các địa phương đã chủ động kiện toàn HĐND, UBND và cơ quan chuyên môn cấp cơ sở; xây dựng quy định chức năng, nhiệm vụ, biên chế; bố trí, sắp xếp lại cán bộ và giải quyết chế độ dôi dư theo đúng quy định. Việc xác lập trung tâm hành chính - chính trị và hoàn thiện trụ sở làm việc bảo đảm duy trì hoạt động thông suốt, thuận tiện cho người dân. Kết quả sắp xếp đã tinh gọn đáng kể bộ máy, giảm mạnh số đơn vị hành chính và cấp trung gian, hình thành hệ thống chính quyền gần dân, hiệu lực và linh hoạt hơn.

4.3. Về nhân sự

Việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ ba cấp sang hai cấp (cấp tỉnh và cấp cơ sở) làm thay đổi quy mô, phân bổ công việc và yêu cầu năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Do đó, điều kiện nhân sự là yếu tố then chốt quyết định hiệu lực, hiệu quả của mô hình mới. Những điều kiện này bao gồm: quy mô và cơ cấu biên chế; khung vị trí việc làm và tiêu chuẩn chức danh; chính sách xử lý cán bộ dôi dư; đào tạo, bồi dưỡng năng lực; cơ chế tuyển dụng, đánh giá và động viên chính sách.

Kết luận số 183-KL/TW ngày 01/8/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về "tích cực triển khai vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, chuyển mạnh cấp cơ sở sang chủ động nắm, điều hành kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh". Văn kiện này không chỉ khẳng định tính cấp thiết của việc sắp xếp lại bộ máy hành chính mà còn nhấn mạnh nguyên tắc cốt lõi "đúng người, đúng việc, đúng chuyên môn, nghiệp vụ" trong việc bố trí, sử dụng và quản lý đội ngũ cán bộ, công chức tại cấp tỉnh và cơ sở. Công văn số 7415/BNV-CCVC ngày 31/8/2025 của Bộ Nội vụ đã trở thành văn bản hướng dẫn then chốt, định hướng triển khai phương án bảo đảm nhân sự tại cấp xã, nhằm đáp ứng yêu cầu tổ chức chính quyền địa phương hai cấp.

Thực hiện nghiêm Kết luận số 183-KL/TW ngày 01/8/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư, công văn số 7415/BNV-CCVC ngày 31/8/2025 của Bộ Nội vụ, UBND của 34 tỉnh, thành khẩn trương rà soát toàn diện đội ngũ nhân sự cấp xã, ưu tiên kiện toàn các vị trí then chốt như lãnh đạo Ủy ban nhân dân (UBND) xã, chuyên viên chuyên môn và nhân viên hỗ trợ, để đảm bảo mô hình chính quyền hai cấp vận hành thông suốt ngay từ ngày 01/7/2025 - thời điểm Luật số 72/2025/QH15 về Tổ chức chính quyền địa phương chính thức có hiệu lực. Việc rà soát này không chỉ dừng lại ở việc kiểm kê số lượng biên chế mà còn tập trung vào đánh giá chất lượng, bao gồm trình độ chuyên môn, kinh nghiệm thực tiễn và khả năng đáp ứng các yêu cầu mới như ứng dụng công nghệ thông tin (CNTT) trong quản lý hành chính, thực thi dịch vụ công trực tuyến và hỗ trợ chuyển đổi số tại địa phương. Theo đó, hệ thống vị trí việt làm (VTVL) cấp xã, với định hướng danh mục 36 VTVL cụ thể, được phân loại thành ba nhóm chính: vị trí lãnh đạo (như Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND xã), vị trí chuyên môn (chuyên viên CNTT, kế toán, địa chính, tư pháp, y tế) và vị trí hỗ trợ (hành chính, văn thư).

+ Điều chuyển công chức, đại diện cho chiến lược nội sinh hóa nguồn lực, tận dụng tối đa đội ngũ hiện có để lấp đầy khoảng trống VTVL mà không làm tăng biên chế nhà nước. Theo Công văn 7415/BNV-CCVC, các tỉnh ủy, thành ủy được giao quyền chủ động rà soát và điều chuyển công chức giữa các xã, phường, thậm chí từ cấp tỉnh hoặc các đơn vị liên quan, dựa trên tiêu chí năng lực thực tiễn, nhu cầu địa bàn và nguyên tắc "đúng người, đúng việc".

+ Tuyển dụng mới nhấn mạnh vào việc bổ sung nguồn nhân lực ngoại sinh, ưu tiên các ứng viên trẻ, có kinh nghiệm thực tiễn và bằng cấp phù hợp, đặc biệt ở các lĩnh vực thiếu hụt nghiêm trọng như CNTT, kế toán và địa chính - những vị trí chiếm tỷ lệ cao trong danh mục 36 VTVL cấp xã.

+ Ký hợp đồng lao động nổi bật như một giải pháp linh hoạt, tạm thời, nhằm thu hút chuyên gia cao cấp mà không làm phình to biên chế cố định, đặc biệt phù hợp với các vị trí chuyên sâu thiếu hụt ở cấp xã. Bộ Nội vụ khuyến khích ký hợp đồng với nhân sự có chuyên môn cao trong các ngành như CNTT, địa chính, tư pháp và y tế, với thời hạn từ 1-3 năm theo Nghị định số 173/2025/NĐ-CP về hợp đồng thực hiện nhiệm vụ của công chức.

+ Bồi dưỡng, nâng cao năng lực đại diện cho chiến lược dài hạn, đầu tư vào con người để khắc phục hạn chế chất lượng đội ngũ hiện hữu, đảm bảo ít nhất 70% cán bộ đạt chuẩn chuyên môn sau 12 tháng triển khai.

Việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ ba cấp sang hai cấp (cấp tỉnh và cấp cơ sở) dẫn tới sự thay đổi căn bản về quy mô tổ chức, phân bổ công việc và yêu cầu năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Trong bối cảnh đó, điều kiện đảm bảo về mặt nhân sự trở thành yếu tố then chốt quyết định hiệu lực, hiệu quả của mô hình vận hành mới. Các nhóm điều kiện chủ yếu bao gồm: (1) quy mô và cơ cấu biên chế; (2) hệ thống vị trí việc làm và tiêu chuẩn chức danh; (3) chính sách xử lý cán bộ dôi dư; (4) đào tạo, bồi dưỡng năng lực; (5) cơ chế tuyển dụng, đánh giá và chính sách khuyến khích, tạo động lực.

4.4. Về tài chính

Trên phương diện thể chế, nhiều văn bản của Quốc hội, Chính phủ và Bộ Tài chính đã tạo khuôn khổ pháp lý cho việc bảo đảm kinh phí khi chuyển đổi sang mô hình hai cấp: Nghị quyết số 35/2023/QH15 về dự toán ngân sách nhà nước năm 2024 và Nghị quyết số 40/2024/QH15 về điều chỉnh dự toán ngân sách năm 2025 đã bổ sung nguồn kinh phí hỗ trợ sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Quyết định số 08/2024/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định kinh phí hỗ trợ cán bộ, công chức dôi dư, kinh phí chuyển đổi trụ sở, đầu tư hạ tầng CNTT, phục vụ vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Nghị định 178/2024/NĐ-CP ngày 31/12/2024 của Chính phủ về chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và lực lượng vũ trang trong thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị. Các văn bản này tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho việc phân bổ ngân sách, bảo đảm quá trình chuyển đổi bộ máy diễn ra không gián đoạn.

Theo Bộ Tài chính, tính đến đầu tháng 10/2025, 100% đơn vị cấp xã trên toàn quốc đã hoàn tất việc mở tài khoản và thực hiện chi lương qua hệ thống Kho bạc Nhà nước (KBNN). Đây là bước tiến quan trọng trong chuẩn hóa quản lý tài chính công ở cấp cơ sở, góp phần nâng cao tính minh bạch, kỷ luật tài chính và hiệu quả sử dụng ngân sách. Về kinh phí sắp xếp đơn vị hành chính, thực hiện Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Bộ Tài chính đã trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1353/QĐ-TTg ngày 25/6/2025, bổ sung 4.587,5 tỷ đồng từ nguồn dự phòng ngân sách trung ương năm 2025 để hỗ trợ 45/63 địa phương thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh và cấp xã[10].

Mức hỗ trợ được quy định là 100 tỷ đồng cho mỗi đơn vị hành chính cấp tỉnh giảm và 500 triệu đồng cho mỗi đơn vị hành chính cấp xã giảm. Việc quyết định cụ thể nội dung chi do các

địa phương tự quyết định phù hợp với yêu cầu thực tế. Để bảo đảm điều kiện hoạt động của chính quyền địa phương 2 cấp, Bộ Tài chính đã tổng hợp đề xuất và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1953/QĐ-TTg ngày 10/9/2025, bổ sung 3.119 tỷ đồng cho 27/34 địa phương nhằm đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị. Mức hỗ trợ được xác định là 1,5 tỷ đồng đối với xã thuộc các vùng Trung du, miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long; 1 tỷ đồng đối với xã còn lại (không hỗ trợ phường)[11].

Thực hiện chủ trương chuyển đổi số, Bộ Tài chính đã có Văn bản số 10911/BTC-NSNN ngày 18/7/2025 đề nghị UBND các tỉnh, thành phố chủ động sử dụng ngân sách địa phương để triển khai số hóa tài liệu lưu trữ. Trường hợp khó khăn, địa phương có thể báo cáo Bộ Nội vụ tổng hợp, trình Bộ Tài chính xem xét hỗ trợ. Trên cơ sở đề xuất của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ hỗ trợ 12,8 tỷ đồng từ ngân sách trung ương cho 5 địa phương gồm: Ninh Bình (2,2 tỷ đồng), Lạng Sơn (2,2 tỷ đồng), Điện Biên (2 tỷ đồng), Quảng Trị (0,8 tỷ đồng) và Cần Thơ (5,6 tỷ đồng) để phục vụ công tác số hóa tài liệu lưu trữ theo Kết luận số 137-KL/TW[12].

Về chi trả chế độ cho cán bộ, công chức, viên chức dôi dư sau sắp xếp, báo cáo của Bộ Tài chính cũng cho biết, tính đến ngày 14/10/2025, tổng kinh phí đã chi trả đạt 170.064,4 tỷ đồng cho 144.263 đối tượng. Khối cơ quan trung ương chi 73.020,4 tỷ đồng cho 46.793 người (bao gồm 70.769,4 tỷ đồng chi qua KBNN và 2.251 tỷ đồng từ nguồn tự đảm bảo); các địa phương chi 97.044 tỷ đồng cho 97.470 đối tượng[13].

4.5. Về mặt hạ tầng công nghệ thông tin

Hạ tầng công nghệ thông tin giữ vai trò trụ cột trong vận hành chính quyền địa phương 2 cấp tại Việt Nam từ năm 2025. Trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia, đầu tư cho hạ tầng CNTT chính là đầu tư cho năng lực quản trị hiện đại và khả năng phục vụ người dân trong mô hình hành chính mới. Nhằm đảm bảo về hạ tầng CNTT Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quan trọng, tạo cơ sở và hành lang pháp lý như: Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, cho phép người dân yêu cầu cung cấp thông tin trực tiếp hoặc qua mạng điện tử; Luật Giao dịch điện tử năm 2023, có hiệu lực từ ngày 01/7/2024; Nghị quyết số 52-NQ/TW (2019) của Bộ Chính trị về chủ trương, chính sách chủ động tham gia Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; Nghị định 42/2022/NĐ-CP về cung cấp dịch vụ công trực tuyến, quy định lộ trình bắt buộc chuyển đổi số tại cấp tỉnh và cấp xã;

Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 03/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt "Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030". Quyết định số 942/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021 - 2025, định hướng đến năm 2030. Quyết định số 1132/QĐ-TTg ngày 9/10/2024 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược hạ tầng số đến năm 2025 và định hướng đến năm 2030; Quyết định số 1314/QĐ-TTg ngày 31/10/2024 về lộ trình tích hợp 53 dịch vụ công thiết yếu vào Cổng DVC quốc gia, yêu cầu các địa phương số hóa 100% hồ sơ trước năm 2025; Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.

Hệ thống pháp luật và chính sách quốc gia về chuyển đổi số trong giai đoạn 2020-2025 đã tạo ra một nền tảng pháp lý toàn diện, đóng vai trò định hướng, bắt buộc và thúc đẩy việc xây dựng hạ tầng công nghệ thông tin nhằm vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp từ ngày

01/7/2025. Các văn bản này không chỉ quy định trách nhiệm của các cấp chính quyền, mà còn xác lập tiêu chuẩn kỹ thuật, cơ chế quản lý dữ liệu, phương thức cung cấp dịch vụ công và yêu cầu bảo đảm an toàn thông tin.

5. Kết luận

Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp từ ngày 01/7/2025 đòi hỏi một hệ thống điều kiện bảo đảm đồng bộ. Khung thể chế đã được hoàn thiện khi Quốc hội sửa đổi Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các văn bản liên quan, tạo hành lang pháp lý cho mô hình mới. Điều kiện về nhân sự được củng cố thông qua tinh giản biên chế, sắp xếp lại đội ngũ và nâng cao năng lực cán bộ cấp cơ sở. Điều kiện tài chính cũng được tăng cường với cơ chế phân cấp nguồn thu, bảo đảm chi thường xuyên và đầu tư cho cấp dưới, kèm theo các chính sách tài chính đặc thù. Hạ tầng công nghệ thông tin và chuyển đổi số giữ vai trò then chốt, bảo đảm vận hành chính quyền dựa trên dữ liệu và hệ thống dịch vụ công trực tuyến thống nhất, liên thông.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. (2017). *Nghị quyết số 18-NQ/TW về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.*

2. Bộ Chính trị & Ban Bí thư. (2025a). *Kết luận số 137-KL/TW về đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp.*

3. Bộ Chính trị & Ban Bí thư. (2025b). *Kết luận số 183-KL/TW về tích cực triển khai vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp*. Ủy ban Kiểm tra Trung ương

4. Chính phủ. (2025a). *Nghị định số 120/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp*.

5. Chính phủ. (2025b). *Nghị định số 150/2025/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp xã, phường, đặc khu*.

6. Quốc hội. (2025a). *Nghị quyết số 203/2025/QH15 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.

7. Quốc hội. (2025b). *Luật số 72/2025/QH15: Luật Tổ chức chính quyền địa phương.*

8. Thủ tướng Chính phủ. (2025). *Quyết định số 759/QĐ-TTg phê duyệt đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp.*

9. Thời báo Tài chính Việt Nam. (2025). *Triển khai chính quyền địa phương 2 cấp: Hoàn tất nhiều đầu việc quan trọng, tiếp tục tháo gỡ khó khăn*. Số tháng 8 năm 2025.

10. Ủy ban Thường vụ Quốc hội. (2025). *Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025.*

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TỪ BÊN TRONG VÀ BÊN NGOÀI ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP THEO TINH THẦN NGHỊ QUYẾT ĐẠI HỘI XIV CỦA ĐẢNG

Phạm Thanh Sơn[*]

Tóm tắt: *Kiểm soát quyền lực nhà nước là yêu cầu khách quan trong xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 đã lần đầu tiên hiến định nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước, thể hiện bước phát triển quan trọng trong tư duy tổ chức quyền lực. Thực hiện tinh thần Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng, mô hình chính quyền địa phương hai cấp đang được triển khai theo hướng tinh gọn bộ máy, phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Bài viết làm rõ một số vấn đề lý luận và thực tiễn, từ đó đề xuất phương hướng hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên trong và bên ngoài đối với chính quyền địa phương hai cấp hiện nay.*

Từ khóa: *kiểm soát; quyền lực nhà nước; chính quyền địa phương hai cấp.*

Abstract*: The control of state power is an objective requirement in the construction and improvement of the socialist rule-of-law state in Viet Nam. The 2013 Constitution, for the first time, constitutionally enshrined the principle that state power is unified while being assigned, coordinated, and controlled among state institutions, marking an important advancement in the conception of power organization. In line with the spirit of the Resolution of the 14th National Congress of the Communist Party of Viet Nam, the two-tier local government model is being implemented toward a streamlined apparatus, enhanced decentralization and devolution of powers, and improved effectiveness and efficiency of state administration. This article clarifies several theoretical and practical issues and, on that basis, proposes orientations for improving internal and external mechanisms for controlling power in the current two-tier local government system.*

Keywords: *control; state power; two-tier local government system.*

1. Đặt vấn đề

Kiểm soát quyền lực nhà nước là một nguyên tắc hiến định có ý nghĩa nền tảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nguyên tắc này được Đảng ta khẳng định nhất quán và ngày càng hoàn thiện về nhận thức lý luận cũng như tổ chức thực tiễn qua các văn kiện quan trọng của Đảng và Nhà nước. Từ Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), Hiến pháp năm 2013 đến Hiến pháp sửa

[*] TS; Khoa Luật, Học viện An ninh nhân dân

đổi năm 2025, yêu cầu phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước đã được xác lập rõ ràng, phản ánh bước phát triển quan trọng trong tư duy về tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị nói chung, tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp nói riêng gắn với đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, tăng cường tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương đã làm gia tăng đáng kể thẩm quyền và phạm vi quyết định của chính quyền địa phương. Điều này vừa tạo động lực thúc đẩy phát triển, vừa đặt ra yêu cầu cấp thiết phải hoàn thiện các cơ chế kiểm soát quyền lực tương xứng, hiệu quả và thực chất. Trong đó, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên trong và bên ngoài đối với chính quyền địa phương hai cấp trên cơ sở chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang mô hình hai cấp đã làm thay đổi cấu trúc và cán cân kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, đặc biệt là sự thay đổi từ cơ chế kiểm soát gián tiếp thông qua cấp trung gian (cấp huyện) sang cơ chế kiểm soát trực tiếp giữa cấp tỉnh và cấp xã. Sự thay đổi này đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về phân cấp, phân quyền, giám sát, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được thực thi đúng Hiến pháp, pháp luật và vì Nhân dân. Do đó, việc nghiên cứu, làm rõ và đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên trong và bên ngoài đối với chính quyền địa phương hai cấp theo Hiến pháp và pháp luật, nhất là quán triệt tinh thần Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc trong giai đoạn hiện nay.

2. Cơ sở lý luận của hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương hai cấp

Trong khoa học pháp lý và chính trị học, thuật ngữ "kiểm soát" *("control" trong tiếng Anh, "控制" trong tiếng Hán)* đều hàm nghĩa là sự khống chế, điều chỉnh quyền lực trong những giới hạn nhất định nhằm ngăn ngừa sự lạm dụng, tùy tiện trong quá trình thực thi quyền lực. Theo đó, kiểm soát quyền lực nhà nước được hiểu là việc thiết lập và vận hành các cơ chế nhằm bảo đảm quyền lực được thực thi đúng mục đích, đúng thẩm quyền, đúng pháp luật, phục vụ lợi ích của Nhà nước, xã hội và Nhân dân. Đồng thời, "cơ chế kiểm soát quyền lực" không chỉ được hiểu là hoạt động kiểm tra, giám sát đơn lẻ, mà là tổng thể các nguyên tắc, thiết chế, phương thức, trình tự, thủ tục và các bảo đảm pháp lý được thiết lập nhằm phòng ngừa, phát hiện, xử lý hành vi lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực không đúng mục đích. Cơ chế này bao gồm cả kiểm soát từ bên trong bộ máy nhà nước và kiểm soát từ bên ngoài thông qua Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cơ chế kiểm soát quyền lực được thiết lập trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật và nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Ở Việt Nam, nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước đã được khẳng định nhất quán trong các văn kiện quan trọng của Đảng. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) xác định rõ: Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức và hoạt động trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. So với Cương lĩnh năm 1991, đây là bước phát triển quan trọng về nhận thức lý luận, khi "kiểm soát quyền lực" được chính thức xác lập như một nguyên tắc nền tảng trong xây

dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tinh thần này tiếp tục được kế thừa, bổ sung và phát triển trong Hiến pháp sửa đổi năm 2025 (Nghị quyết số 203/2025/QH15 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam), trong đó nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước phù hợp với yêu cầu đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.

Thể chế hóa các quan điểm đó, Hiến pháp năm 2013 đã lần đầu tiên hiến định rõ ràng nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước, phản ánh tư duy đổi mới trong tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước. Trên cơ sở tổng kết hơn 10 năm thực tiễn thi hành Hiến pháp, Hiến pháp sửa đổi năm 2025 tiếp tục khẳng định và cụ thể hóa nguyên tắc này, đồng thời bổ sung các quy định làm rõ trách nhiệm kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Quy định này tạo cơ sở hiến định quan trọng cho việc xây dựng và hoàn thiện các cơ chế kiểm soát quyền lực trong toàn bộ hệ thống chính trị, trong đó có chính quyền địa phương. Theo Hiến pháp, chính quyền địa phương là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước thống nhất, được tổ chức phù hợp với đặc điểm của từng loại đơn vị hành chính và được trao quyền thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định theo quy định của pháp luật. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, Hiến pháp sửa đổi năm 2025 xác định rõ phạm vi thẩm quyền của từng cấp chính quyền, bảo đảm sự phân định rành mạch về chức năng, nhiệm vụ, đồng thời tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực gắn với trách nhiệm giải trình. Mỗi cấp chính quyền địa phương đều gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, thực hiện chức năng quản lý nhà nước tại địa phương, chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên và sự giám sát của Nhân dân.

Trong bối cảnh thực hiện tinh thần Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng, việc tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy, triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp gắn với đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và tăng cường tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương đã làm gia tăng đáng kể thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương, nhất là trong các lĩnh vực quản lý kinh tế, ngân sách, đất đai, đầu tư công, chuyển đổi số và cung cấp dịch vụ công. Điều này đòi hỏi cơ chế kiểm soát quyền lực phải được hoàn thiện đồng bộ cả về thể chế, tổ chức thực hiện và trách nhiệm giải trình.

Phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực có mối quan hệ hữu cơ, tác động qua lại lẫn nhau. Việc mở rộng quyền tự chủ cho chính quyền địa phương là yêu cầu tất yếu của quản trị hiện đại nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của địa phương trong phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, quyền lực càng được trao nhiều thì yêu cầu kiểm soát càng phải chặt chẽ, minh bạch và hiệu quả hơn nhằm ngăn ngừa tình trạng lạm quyền, vượt quyền hoặc thiếu trách nhiệm trong thực thi công vụ. Ngược lại, nếu cơ chế kiểm soát được thiết kế quá cứng nhắc, chồng chéo hoặc mang nặng tính can thiệp hành chính thì sẽ làm hạn chế tính tự chủ và triệt tiêu động lực đổi mới của địa phương. Vì vậy, yêu cầu đặt ra hiện nay là phải xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực phù hợp với mức độ phân cấp, phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, bảo đảm hài hòa giữa tăng cường tự chủ địa phương với giữ vững tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Về nội dung, kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương hai cấp được thực hiện thông qua hai phương diện cơ bản là kiểm soát từ bên trong và kiểm soát từ bên ngoài.

Thứ nhất, kiểm soát từ bên trong được thực hiện thông qua hoạt động giám sát, kiểm tra của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với chính quyền địa phương, bao gồm hoạt động giám sát của Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, thanh tra, kiểm toán nhà nước, cũng như hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân và kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân. Trong đó, Hội đồng nhân dân thực hiện chức năng giám sát đối với Ủy ban nhân dân cùng cấp thông qua hoạt động chất vấn, giám sát chuyên đề, xem xét báo cáo công tác và bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Hội đồng nhân dân bầu. Đồng thời, Tòa án nhân dân có vai trò quan trọng trong kiểm soát quyền lực hành chính thông qua hoạt động xét xử các vụ án hành chính, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của quyết định và hành vi hành chính của chính quyền địa phương.

Thứ hai, kiểm soát từ bên ngoài được thực hiện thông qua vai trò lãnh đạo, kiểm tra, giám sát của Đảng; hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội; cùng với sự tham gia trực tiếp của Nhân dân thông qua bầu cử, khiếu nại, tố cáo, tiếp cận thông tin và thực hiện dân chủ ở cơ sở. Đây là những cơ chế có ý nghĩa quan trọng trong bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động của chính quyền địa phương.

Như vậy, trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực không chỉ là yêu cầu khách quan của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam mà còn là điều kiện quan trọng nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được thực thi đúng pháp luật, hiệu lực, hiệu quả và thực sự vì Nhân dân.

3. Thực tiễn kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW và những vấn đề đặt ra

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã khẳng định: *"Cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ngày càng rõ hơn và có chuyển biến tích cực"*. Đây là cơ sở chính trị - pháp lý quan trọng để đánh giá thực tiễn kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương nói riêng trong thời gian qua, nhất là trong bối cảnh triển khai mạnh mẽ chủ trương sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy và thí điểm, sau đó hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Tính đến hết năm 2025, mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã được triển khai đồng bộ và chính thức đi vào vận hành từ ngày 1/7/2025 trên phạm vi toàn quốc, trên cơ sở sắp xếp lại đơn vị hành chính và tổ chức bộ máy theo quyết định của Quốc hội và Chính phủ. Theo đó, hệ thống chính quyền địa phương được tổ chức lại gồm 34 tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương (giảm từ 63) và 3.321 đơn vị hành chính cấp xã sau sắp xếp[1] (giảm mạnh so với hơn 10.000 đơn vị trước đây), đồng thời chấm dứt hoạt động của cấp huyện trong hệ thống chính quyền để vận hành mô hình hai cấp tỉnh - xã một cách hiệu quả và liền mạch.

Nếu trong mô hình ba cấp trước đây, cơ chế kiểm soát quyền lực được thực hiện thông qua nhiều tầng nấc trung gian, đặc biệt là vai trò điều phối, kiểm tra và giám sát của cấp huyện đối với cấp xã, thì trong mô hình hai cấp hiện nay, phần lớn hoạt động kiểm soát được chuyển sang cơ

1. Báo Điện tử Chính phủ (2025), https://byvn.net/lwXf, truy cập ngày 04/02/2026.

chế kiểm soát trực tiếp từ cấp tỉnh xuống cấp xã. Điều này làm gia tăng đáng kể phạm vi quyền hạn, trách nhiệm quản lý và mức độ tự chủ của chính quyền cấp xã, đồng thời đặt ra yêu cầu phải thiết kế lại các cơ chế kiểm soát quyền lực phù hợp hơn với mô hình tổ chức mới. Như vậy, mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm thay đổi cán cân giữa kiểm soát trực tiếp và kiểm soát gián tiếp quyền lực nhà nước, từ đó đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm bảo đảm quyền lực được thực thi hiệu quả nhưng không bị lạm quyền.

Thực tiễn cho thấy, việc kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương đã đạt được nhiều kết quả tích cực, thể hiện trên các phương diện chủ yếu sau:

Một là, nhận thức và yêu cầu về kiểm soát việc thực hiện quyền lực của chính quyền địa phương ngày càng được đề cao. Trên cơ sở các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước được quy định trong Hiến pháp năm 2013 và pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, cùng với chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, đặc biệt trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với tinh gọn bộ máy, nhận thức của các chủ thể trong hệ thống chính trị và của Nhân dân về vai trò, ý nghĩa của kiểm soát quyền lực nhà nước ngày càng được nâng cao. Quá trình sắp xếp đơn vị hành chính và triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã làm rõ hơn mối quan hệ giữa quyền lực được trao và trách nhiệm giải trình đòi hỏi, tạo nền tảng để tư duy quản lý chuyển từ "quản lý hành chính" sang "quản trị địa phương", gắn chặt hơn giữa quyền hạn được giao với trách nhiệm giải trình của cơ quan, tổ chức và cá nhân[2].

Hai là, hoạt động kiểm soát quyền lực của các cơ quan nhà nước - với tư cách là các thiết chế bên trong của cơ chế kiểm soát quyền lực - ngày càng được chú trọng và phát huy hiệu quả. Công tác giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước đã góp phần quan trọng trong kiểm soát việc thực hiện quyền lực của chính quyền địa phương, nhất là trong giai đoạn chuyển đổi mô hình tổ chức và phân quyền quản lý. Trong bối cảnh mới, hoạt động kiểm soát của Tòa án nhân dân đối với các quyết định và hành vi hành chính của chính quyền địa phương được tăng cường, từng bước khẳng định vai trò của tư pháp trong bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

Ba là, cơ chế kiểm soát của chính quyền địa phương cấp trên đối với chính quyền địa phương cấp dưới từng bước được hoàn thiện và phát huy hiệu quả. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân cùng cấp ngày càng được chú trọng, góp phần bảo đảm việc thực thi pháp luật, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân; đồng thời góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, trật tự xã hội ở địa phương. Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp giúp từng bước làm rõ, minh bạch hơn trách nhiệm giám sát giữa các cấp chính quyền, nhất là trong môi trường quyền hạn được phân định chặt chẽ.

Bốn là, vai trò kiểm soát quyền lực của các thiết chế bên ngoài bộ máy nhà nước được tăng cường. Công tác kiểm tra, giám sát, kỷ luật của Đảng đạt được nhiều kết quả quan trọng, nhất là trong bối cảnh đẩy mạnh sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy và kiểm soát chặt chẽ quyền lực trong công tác cán bộ. Hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các

2. Báo Kinh tế và Đô thị (2025), https://byvn.net/H5QV, truy cập ngày 05/02/2026.

tổ chức chính trị - xã hội từng bước đi vào nền nếp, phù hợp hơn với yêu cầu quản trị địa phương trong mô hình chính quyền hai cấp, góp phần ngăn ngừa tình trạng lạm quyền, tùy tiện trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

Năm là, kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương đã góp phần quan trọng trong phòng ngừa, phát hiện và xử lý tham nhũng, tiêu cực. Việc tăng cường kiểm soát quyền lực, gắn trao quyền với trách nhiệm cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu trong quá trình tinh gọn bộ máy và phân cấp, phân quyền, đã góp phần nâng cao kỷ luật, kỷ cương hành chính. Tinh thần trách nhiệm, vai trò nêu gương của đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý chủ chốt từng bước được đề cao; công tác lãnh đạo, chỉ đạo, ban hành và tổ chức thực hiện các chủ trương, nghị quyết, quyết định của chính quyền địa phương ngày càng sát thực tiễn hơn, góp phần nâng cao chất lượng quản lý nhà nước ở địa phương.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn kiểm soát quyền lực trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế và khoảng trống pháp lý đáng chú ý.

Thứ nhất, hệ thống pháp luật về kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương chưa thực sự đồng bộ và chưa theo kịp yêu cầu của mô hình tổ chức mới. Hiện nay, nhiều quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 vẫn chủ yếu kế thừa tư duy quản lý theo mô hình ba cấp trước đây, trong khi cơ chế kiểm soát trực tiếp giữa cấp tỉnh và cấp xã chưa được quy định đầy đủ, rõ ràng. Một số quy định về phân cấp, ủy quyền, trách nhiệm giải trình và kiểm tra, giám sát còn mang tính nguyên tắc, thiếu cơ chế thực thi cụ thể, dẫn đến khó xác định trách nhiệm khi xảy ra sai phạm.

Thứ hai, việc chuyển từ cơ chế kiểm soát gián tiếp sang kiểm soát trực tiếp làm gia tăng áp lực đối với cấp tỉnh nhưng chưa có thiết chế pháp lý tương ứng để bảo đảm hiệu quả kiểm soát. Trước đây, cấp huyện đóng vai trò trung gian trong việc kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm của cấp xã; nay khi cấp huyện không còn tồn tại, nhiều nhiệm vụ quản lý được chuyển trực tiếp lên cấp tỉnh, trong khi năng lực tổ chức thực hiện, cơ chế thanh tra, kiểm tra và hệ thống thông tin quản lý chưa được hoàn thiện đồng bộ. Điều này dẫn đến nguy cơ khoảng trống kiểm soát ở cơ sở, nhất là trong các lĩnh vực nhạy cảm như quản lý đất đai, đầu tư công, tài chính - ngân sách và giải quyết thủ tục hành chính.

Thứ ba, mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền với kiểm soát quyền lực vẫn còn nhiều bất cập. Trong điều kiện tăng cường tự chủ cho địa phương, việc trao quyền nếu không đi kèm cơ chế kiểm soát phù hợp có thể dẫn đến nguy cơ lạm quyền, cục bộ địa phương hoặc lợi ích nhóm. Ngược lại, nếu cơ chế kiểm soát quá chặt chẽ, can thiệp hành chính quá sâu từ trung ương hoặc cấp tỉnh sẽ làm hạn chế tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của chính quyền địa phương. Thực tiễn cho thấy một số lĩnh vực như quản lý đầu tư công, quy hoạch, đấu thầu, quản lý đất đai cần tăng cường cơ chế kiểm soát chặt chẽ thông qua thanh tra, kiểm toán, giám sát tư pháp và công khai, minh bạch thông tin; trong khi các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công, cải cách hành chính, chuyển đổi số và quản lý dân cư có thể tiếp tục đẩy mạnh phân cấp cho địa phương nhằm nâng cao hiệu quả quản trị.

Thứ tư, hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân trong mô hình hai cấp còn hạn chế. Sau khi bỏ cấp huyện, khối lượng công việc và phạm vi quản lý của cấp xã tăng lên đáng kể, trong khi nhiều đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã vẫn hoạt động kiêm nhiệm, thiếu điều kiện chuyên môn

và nguồn lực hỗ trợ để thực hiện hiệu quả chức năng giám sát. Một số quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân chưa được sửa đổi kịp thời để phù hợp với yêu cầu mới của mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp.

Thứ năm, cơ chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội còn thiếu tính ràng buộc pháp lý. Mặc dù pháp luật hiện hành đã quy định quyền giám sát, phản biện xã hội, nhưng việc tiếp thu, phản hồi và thực hiện các kiến nghị giám sát trên thực tế chưa thật sự hiệu quả. Mặc dù có nhiều nỗ lực, song một số quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện hành và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa quy định rõ trách nhiệm pháp lý của cơ quan nhà nước trong việc giải trình, phản hồi hoặc thực hiện kiến nghị sau giám sát.

Thứ sáu, cơ chế bảo đảm quyền giám sát trực tiếp của Nhân dân vẫn còn những hạn chế nhất định. Các quy định của Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2018 và pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để Nhân dân tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo ở một số địa phương còn chậm; cơ chế bảo vệ người tố cáo chưa thực sự hiệu quả; việc công khai, minh bạch thông tin và tiếp cận thông tin của người dân còn hạn chế, ảnh hưởng đến hiệu quả kiểm soát quyền lực từ xã hội.

Những hạn chế nêu trên cho thấy, mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ là sự thay đổi về tổ chức bộ máy mà còn đặt ra yêu cầu đổi mới căn bản cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Điều đó đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng vừa bảo đảm tăng cường phân cấp, phân quyền, phát huy tính chủ động của địa phương, vừa thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả, minh bạch và phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

4. Một số kiến nghị, giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên trong và bên ngoài đối với chính quyền địa phương hai cấp

Quán triệt mục tiêu kiểm soát quyền lực nhà nước phải được thực hiện đầy đủ, đồng bộ theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, trên nguyên tắc tôn trọng dân chủ, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, vì lợi ích của đất nước và Nhân dân theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW và Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng: *"Thắt chặt mối quan hệ gắn bó mật thiết giữa Đảng, Nhà nước với Nhân dân; phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của Nhân dân; tăng cường kiểm soát quyền lực, kiên quyết, kiên trì đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, tiêu cực…"*[3], nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương hai cấp trong thời gian tới, cần tập trung thực hiện một số giải pháp cơ bản sau đây:

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng làm rõ cơ chế kiểm soát quyền lực trong mô hình hai cấp. Trọng tâm là tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 theo hướng quy định cụ thể hơn về cơ chế kiểm tra, giám sát trực tiếp của chính quyền cấp tỉnh đối với cấp xã trong điều kiện không còn cấp huyện trung gian. Pháp luật cần xác định rõ phạm vi phân cấp, ủy quyền, trách nhiệm giải trình, trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu và cơ chế xử lý trách nhiệm khi xảy ra vi phạm trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương. Đồng thời, cần phân định rõ

3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng*, https://byvn.net/KQL3, truy cập ngày 07/02/2026.

những lĩnh vực cần tiếp tục đẩy mạnh phân quyền cho địa phương như cải cách hành chính, cung ứng dịch vụ công, chuyển đổi số, quản lý dân cư; và những lĩnh vực cần tăng cường cơ chế kiểm soát chặt chẽ như quản lý đất đai, tài nguyên, đầu tư công, ngân sách và đấu thầu.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về giám sát của Quốc hội, Chính phủ và cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền địa phương. Trên cơ sở Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm năm 2025, cần tăng cường thẩm quyền giám sát chuyên đề của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các Đoàn đại biểu Quốc hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương cấp tỉnh trong các lĩnh vực nhạy cảm, có nguy cơ phát sinh tham nhũng, tiêu cực. Đồng thời, cần hoàn thiện các quy định của pháp luật về thanh tra, kiểm tra hành chính nhằm bảo đảm cơ chế kiểm soát thống nhất, hiệu quả nhưng không làm phát sinh tình trạng chồng chéo, can thiệp hành chính quá mức vào hoạt động tự chủ của địa phương.

Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân cùng cấp trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Cần sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến hoạt động chất vấn, giải trình, giám sát chuyên đề, lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính ở địa phương. Đồng thời, cần nghiên cứu tăng số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân hoạt động chuyên trách, đặc biệt ở cấp xã; bổ sung cơ chế hỗ trợ chuyên gia, tư vấn pháp lý và ứng dụng công nghệ số trong hoạt động giám sát nhằm đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương hiện đại.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội. Cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo hướng quy định rõ hơn trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tiếp thu, giải trình và phản hồi các kiến nghị giám sát, phản biện xã hội. Đồng thời, cần xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm việc theo dõi, đôn đốc và công khai kết quả thực hiện các kiến nghị sau giám sát nhằm nâng cao tính ràng buộc và hiệu quả thực chất của cơ chế kiểm soát quyền lực từ xã hội.

Thứ năm, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quyền giám sát trực tiếp của Nhân dân đối với chính quyền địa phương. Mặc dù Luật Khiếu nại năm, Luật Tố cáo đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025, tuy nhiên cần tiếp tục rà soát tổng thể các quy định pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở để sửa đổi, hoàn thiện theo hướng đơn giản hóa thủ tục, rút ngắn thời gian giải quyết, nâng cao hiệu quả bảo vệ người tố cáo và tăng cường công khai, minh bạch thông tin trong hoạt động của chính quyền địa phương. Đồng thời, cần bổ sung các quy định pháp luật về ứng dụng nền tảng số trong tiếp nhận phản ánh, kiến nghị của người dân; mở rộng cơ chế để Nhân dân tham gia giám sát trực tuyến đối với hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương.

Thứ sáu, hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về tiếp cận thông tin, ngân sách nhà nước, đầu tư công và quản lý tài sản công theo hướng tăng cường trách nhiệm công khai của chính quyền địa phương trong các lĩnh vực có nguy cơ phát sinh tiêu cực. Việc công khai phải được thực hiện thường xuyên, đầy đủ, dễ tiếp cận và gắn với trách nhiệm giải trình của cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền.

5. Kết luận

Thực tiễn hơn 12 năm thi hành Hiến pháp năm 2013, trong bối cảnh được sửa đổi, bổ sung năm 2025, cho thấy tư duy về tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam đã có bước

phát triển quan trọng, từng bước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát tiếp tục được khẳng định và cụ thể hóa, tạo cơ sở hiến định cho việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực trong điều kiện triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng.

Tựu trung lại, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương hai cấp cần được đặt trong tổng thể yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đổi mới quản trị quốc gia và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong giai đoạn mới. Đây không chỉ là yêu cầu nhằm phòng ngừa lạm quyền, tham nhũng và tiêu cực mà còn là điều kiện quan trọng để bảo đảm quyền lực nhà nước được thực thi đúng Hiến pháp, pháp luật, hiệu lực, hiệu quả và thực sự vì Nhân dân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2022), *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.*

2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng.*

3. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013, sửa đổi năm 2025.

4. Quốc hội (2025), *Luật Khiếu nại năm 2025, sửa đổi, bổ sung năm 2025.*

5. Quốc hội (2025), *Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2025.*

6. Quốc hội (2025), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.*

7. Quốc hội (2025), *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025.*

8. Quốc hội (2025), *Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2025.*

9. Quốc hội (2025), *Luật Thanh tra năm 2025.*

10. Quốc hội (2025), *Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2025.*

11. Vũ Thị Hoài Phương (2022), https://danchuphapluat.vn/co-che-kiem-soat-quyen-luc-nha-nuoc-cua-chinh-quyen-dia-phuong-o-viet-nam, truy cập 25/11/2025.

12. Báo Điện tử Chính phủ (2025), *Chi tiết danh sách 3321 đơn vị hành chính cấp xã tại 34 tỉnh, thành*, https://byvn.net/lwXf, truy cập ngày 04/02/2026.

13. Báo Kinh tế và Đô thị (2025), https://byvn.net/H5QV, truy cập ngày 05/02/2026

VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT TRONG TẠO LẬP MÔI TRƯỜNG KINH DOANH MINH BẠCH TRONG BỐI CẢNH SÁP NHẬP ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH CẤP TỈNH: NGHIÊN CỨU TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

Mai Trần Hải Đăng[*]

Tóm tắt: *Bài viết tập trung phân tích vai trò cốt lõi của pháp luật trong việc duy trì và thúc đẩy môi trường kinh doanh lành mạnh, minh bạch trong bối cảnh sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh dẫn đến xuất hiện rủi ro về xung đột quy hoạch, sự gián đoạn trong thực thi chính sách và nguy cơ gia tăng chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp. Từ thực tiễn nghiên cứu vai trò của pháp luật trong việc điều tiết, giảm thiểu các rào cản gia nhập thị trường, bảo vệ quyền cạnh tranh công bằng và tạo dựng niềm tin cho nhà đầu tư ở Đồng bằng sông Cửu Long, bài viết đề xuất các nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống quy tắc ứng xử giữa chính quyền và doanh nghiệp, đảm bảo rằng việc sáp nhập sẽ tạo ra lợi thế quy mô thay vì gánh nặng thủ tục, góp phần thúc đẩy kinh tế vùng ĐBSCL phát triển bền vững.*

Từ khóa: *sáp nhập đơn vị hành chính, ĐBSCL, chi phí tuân thủ, vai trò của pháp luật*

Abstract: *This article analyzes the core role of law in maintaining and promoting a healthy, transparent business environment amidst provincial-level administrative consolidation. Such mergers often trigger risks of planning conflicts, policy implementation disruptions and an escalation in compliance costs for enterprises. Drawing from empirical research on the legal framework's role in regulating and mitigating market entry barriers, protecting fair competition and fostering investor confidence in the Mekong Delta, the study proposes a comprehensive set of solutions. These measures aim to refine the code of conduct between local authorities and the business community, ensuring that administrative restructuring generates economies of scale rather than procedural burdens, thereby contributing to the sustainable economic development of the Mekong Delta.*

Keywords: *administrative consolidation, Mekong Delta, compliance costs, role of law.*

Đặt vấn đề

Sáp nhập, hợp nhất đơn vị hành chính cấp tỉnh là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Đây không chỉ là một cuộc cải cách nhằm tinh gọn bộ máy và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động bộ máy quản lý mà còn là sự tái cấu trúc không gian kinh tế của cả nước.

Đối với khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), việc sáp nhập không chỉ là sự thay đổi về bản đồ hành chính mà còn là sự thay đổi lớn về thị trường, các điều kiện sản xuất kinh doanh... trong bối cảnh Vùng vẫn đang đối mặt với những thách thức lớn về hạ tầng và biến đổi

[*] Trường Chính trị thành phố Cần Thơ.

khí hậu. Trong giai đoạn chuyển đổi, cộng đồng doanh nghiệp thường phải đối mặt với trạng thái "bất định pháp lý". Những thay đổi về thẩm quyền quản lý, sự chồng chéo giữa các quy hoạch cũ và mới, cùng sự đứt gãy tạm thời trong các "chuỗi cung ứng hành chính" có thể làm xói mòn niềm tin kinh doanh. Pháp luật, với chức năng tạo lập hành lang pháp lý an toàn, sẽ đóng vai trò là khung khổ pháp lý bảo đảm tính dự báo và ổn định kinh tế vĩ mô, tạo nền tảng để xác lập niềm tin của thị trường, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của doanh nghiệp trước những biến động hành chính. Chính vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu giải pháp phát huy vai trò của pháp luật đối với tạo lập môi trường kinh doanh lành mạnh, minh bạch không chỉ mang tính cấp thiết ở ĐBSCL mà còn xét trên phương diện cả nước.

1. Một số vấn đề chung về vai trò của pháp luật đối với tạo lập môi trường kinh doanh minh bạch cho hoạt động của doanh nghiệp

Nghiên cứu của tác giả Bùi Hữu Phước (2025) dưới góc độ kinh tế học thể chế cho thấy, thể chế là những quy tắc chính thức và phi chính thức cùng với cơ chế thực thi nhằm định hình hành vi của con người[1], là luật lệ của "trò chơi" trong xã hội. Nói cách khác, nó là những ràng buộc được tạo ra để định hình cách thức tương tác của con người. Ngoài ra, mối quan hệ giữa nhà nước và khu vực tư nhân cũng thể hiện sự đa dạng của thể chế và là yếu tố quan trọng trong hoạch định chính sách. Đây là một trong những chìa khoá cho sự thành công của quá trình chuyển đổi.

Như vậy, pháp luật (quy tắc chính thức) đóng vai trò nền tảng trong môi trường kinh doanh bằng cách tạo hành lang pháp lý minh bạch, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của doanh nghiệp và điều chỉnh các quan hệ kinh tế. Nó giúp thiết lập trật tự thị trường, thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh, đồng thời hướng dẫn doanh nghiệp phát triển bền vững và tuân thủ các chính sách của Nhà nước. Chất lượng thể chế quyết định chi phí giao dịch, tính dự đoán của môi trường kinh tế và khả năng tạo động lực cho phát triển.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, pháp luật là một công cụ của Nhà nước đảm bảo hành lang cho hoạt động của các chủ thể kinh tế, cũng như tạo cơ sở cho các hành vi kinh tế được thực thi một cách công bằng, bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh[2]. Đồng thời, quan trọng hơn, pháp luật còn có vai trò là khung khổ pháp lý minh bạch để thể chế hóa đường lối của Đảng, bảo đảm mọi thành phần kinh tế đều bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh theo các quy luật thị trường. Thay vì can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính, Nhà nước sử dụng hệ thống luật lệ để xác lập quyền sở hữu, bảo đảm thực thi hợp đồng và bảo vệ lợi ích chính đáng của người lao động. Đây là công cụ thiết yếu để kết hợp tính khách quan của thị trường với định hướng xã hội chủ nghĩa, giúp ổn định vĩ mô và tạo động lực cho các chủ thể tự tin đầu tư, kinh doanh[3]. Bên cạnh vai trò hoàn thiện thể chế, tạo lập "sân chơi" bình đẳng, thông thoáng đối với các bên có liên quan, pháp luật còn thể hiện vai trò quản lý, giám sát và kiểm soát duy trì tính cạnh tranh giữa các tác nhân trên thị trường, chống các biểu hiện độc quyền, thao túng thị trường.

---

1. Bùi Hữu Phước. (2025). *Năng lực thể chế và cải cách hành chính công ở Việt Nam trong bối cảnh kỷ nguyên mới.* Truy cập ngày 31.01.2026, từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/10/09/nang-luc-the-che-va-cai-cach-hanh-chinh-cong-o-viet-nam-trong-boi-canh-ky-nguyen-moi/.

2. Lê Hữu Ái, Lê Văn Thảo. (2015). *Vai trò của Nhà nước trong định hướng nền kinh tế thị trường ở Việt Nam hiện nay.* Tạp chí Khoa học và Công nghệ Đại học Đà Nẵng (Số 2(87).2015), tr.1-4.

3. Lê Bích Phương, Hà Kiên Tân. (2017). *Vai trò của Nhà nước pháp quyền đối với nền kinh tế thị trường và kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay.* Tạp chí Khoa học Trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh (Số 12(1)2017), tr. 3-8.

Vai trò này thể hiện ở tập hợp những biện pháp của Nhà nước nhằm cổ vũ cạnh tranh giữa các nhà cung ứng với nhau, đồng thời bảo vệ người tiêu dùng chống lại tình trạng độc quyền, đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh của thị trường[4].

Qua sự phân tích bên trên, dưới góc độ khoa học kinh tế - luật, pháp luật đóng vai trò là "hạ tầng mềm" của nền kinh tế với các nội dung chủ yếu như: (1). Tạo lập hành lang pháp lý: quy định điều kiện, thủ tục, quy trình hoạt động, giúp doanh nghiệp đầu tư sản xuất, kinh doanh ổn định; (2). Điều chỉnh các mối quan hệ kinh tế: pháp luật là công cụ nhà nước quản lý, sắp xếp và ổn định nền kinh tế, cơ cấu các ngành nghề; (3). Bảo vệ và thúc đẩy cạnh tranh: đảm bảo quyền tự do kinh doanh hợp pháp và bảo vệ các chủ thể kinh doanh trước hành vi cạnh tranh không lành mạnh; (4). Phát triển bền vững: điều chỉnh hành vi khai thác, sử dụng tài nguyên, buộc doanh nghiệp phải thực hiện trách nhiệm xã hội.

Để phát huy tốt các vai trò cơ bản đó của pháp luật đối với môi trường kinh doanh, đòi hỏi pháp luật phải đảm bảo các tính chất: (1). Tính dự báo: doanh nghiệp cần biết chắc chắn quy định của ngày mai để ra quyết định đầu tư hôm nay; (2). Tính minh bạch: pháp luật buộc các cơ quan công quyền phải công khai quy trình, giảm thiểu cơ chế "xin - cho"; (3). Tính công bằng: đảm bảo mọi thành phần kinh tế đều tiếp cận các nguồn lực (đất đai, vốn…) như nhau.

Đối với ĐBSCL, môi trường kinh doanh có những đặc thù riêng biệt về địa kinh tế, mạng lưới sông ngòi và nền tảng nông nghiệp hàng hóa. Do đó, vai trò của pháp luật không chỉ dừng lại ở việc quản lý mà còn giữ vai trò kiến tạo phát triển, cung cấp khung khổ pháp lý thuận lợi để thể chế hóa các nguồn lực, kích thích đổi mới sáng tạo và tạo động lực cho sự tăng trưởng bền vững của các thành phần kinh tế. Mặt khác, trong bối cảnh sáp nhập đơn vị hành chính, pháp luật không chỉ là các văn bản cấm đoán mà phải đóng vai trò là một hệ điều hành giúp các thực thể kinh tế vận hành đồng bộ. Khi sáp nhập tỉnh, thành phố các quy định địa phương (văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cũ) có thể mâu thuẫn hoặc hết hiệu lực. Vai trò của pháp luật lúc này là xác lập cơ chế "chuyển tiếp" rõ ràng, đảm bảo nguyên tắc kế thừa nghĩa vụ và quyền lợi của doanh nghiệp.

Ngoài ra, pháp luật là rào chắn chống lại sự gia tăng chi phí tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp. Sáp nhập hành chính thường đi kèm với việc thay đổi con dấu, giấy phép, địa chỉ kinh doanh và các thủ tục liên quan đến đất đai. Nếu không có các quy định pháp lý đặc thù theo hướng "tự động hóa chuyển đổi" hoặc "liên thông thủ tục", doanh nghiệp sẽ tạo gánh nặng chi phí tuân thủ bất hợp lý và thủ tục hành chính không cần thiết. Hơn nữa, việc sáp nhập địa giới hành chính sẽ tạo ra không gian quy hoạch lớn hơn, do đó, pháp luật về quy hoạch và đầu tư công phải đảm bảo việc phân bổ nguồn lực sau sáp nhập không bị chi phối bởi "tư duy nhiệm kỳ" hay "lợi ích nhóm", mà cần phải dựa trên các tiêu chí khoa học, công khai để tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh.

2. Thực trạng vai trò của pháp luật đối với môi trường kinh doanh tại ĐBSCL dưới tác động của việc sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh

Từ ngày 01/7/2025, ĐBSCL bước sang giai đoạn mới khi chỉ còn 5 tỉnh/thành phố. Quá trình này không chỉ đơn thuần là sự sáp nhập cơ học về địa giới, mà là một cuộc "cách mạng thể chế"

4. Bùi Thị Hồng Nương. (2019). *Quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm ở Việt Nam hiện nay,* Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

nhằm tạo ra một không gian kinh tế đủ lớn, giảm bớt sự chia cắt và nâng cao năng lực cạnh tranh cho doanh nghiệp. Mặc dù, hiện trạng phát triển mới của Vùng sau sáp nhập chưa đủ lâu để tạo ra thay đổi toàn diện, rõ nét, nhưng một số chuyển biến bước đầu và triển vọng dài hạn đã bắt đầu xuất hiện.

Thứ nhất, về quản trị Vùng: ĐBSCL tiếp tục là đầu mối then chốt, nay tinh gọn còn 5 thành viên địa phương thay vì 13 địa phương như trước đây đã giúp quá trình trao đổi, ra quyết định được diễn ra nhanh hơn, thuận lợi hơn. Đặc biệt, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu các địa phương tăng tốc thực hiện dự án liên vùng, nghiên cứu mô hình tổ chức vùng theo điều kiện mới, hướng tới thể chế hóa bằng Luật Vùng trong tương lai nhằm tránh "khoảng trống pháp lý" khi địa giới hành chính thay đổi.

Thứ hai, về hạ tầng kết nối: dự kiến trong năm 2026, nhiều dự án giao thông quan trọng được hoàn thành, đưa gần 400 km cao tốc vào sử dụng tại ĐBSCL[5]. Cao tốc Châu Đốc - Cần Thơ - Sóc Trăng và Cần Thơ - Cà Mau được rút ngắn tiến độ, dự kiến hoàn thành giai đoạn 1 trong năm 2026. Việc sáp nhập địa giới hành chính sẽ giúp giảm số cơ quan quản lý dự án và diện tích giải phóng mặt bằng, góp phần đẩy nhanh tiến độ. Về hạ tầng logistics, dự án cảng nước sâu Trần Đề (nay thuộc Cần Thơ mở rộng) được ưu tiên, hướng tới khởi công năm 2026. Các địa phương mới có biển đang phối hợp xây dựng tuyến đường ven biển xấp xỉ 400 km từ Tiền Giang đến Cà Mau - cấu trúc hạ tầng quan trọng cho liên kết kinh tế Vùng[6].

Về hợp tác kinh tế và thu hút đầu tư: thị trường toàn vùng ĐBSCL sau sáp nhập sẽ rộng lớn hơn, thu hút sự quan tâm nhiều hơn của các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Hội nghị xúc tiến đầu tư của tỉnh Cà Mau (mới) năm 2025 đã đưa ra danh mục dự án chung của hai tỉnh cũ, nhấn mạnh lợi thế bờ biển dài hơn 150 km cho năng lượng tái tạo và thủy sản công nghệ cao. Vĩnh Long (mới), với vị trí trung tâm Vùng, ký hợp tác với Đồng Nai và Thành phố Hồ Chí Minh về phát triển logistics liên Vùng. Cần Thơ (mới) với dân số trên 3,21 triệu người[7] được dự báo sẽ trở thành một cực tăng trưởng của quốc gia. Trong 06 tháng cuối năm 2025, vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở ĐBSCL được dự báo sẽ tăng trở lại với hơn 2 tỷ USD vốn đăng ký mới; toàn Vùng hiện có trên 2.000 dự án FDI, tổng vốn 36,8 tỷ USD[8].

Thứ ba, không gian kinh tế - hành chính rộng hơn, giảm manh mún, phân tán. Các tỉnh, thành phố mới có quy mô dân số và diện tích lớn gấp 2 - 3 lần tỉnh cũ; riêng thành phố Cần Thơ (mới) diện tích tăng gấp hơn 4 lần[9]. Điều này cho phép quy hoạch đồng bộ trong phạm vi rộng, tránh xung đột quy hoạch trước đây giữa các tỉnh liền kề. Ví dụ như: An Giang (mới) có thể quy hoạch thống nhất toàn bộ Tứ giác Long Xuyên (vốn trước đây được phân chia giữa An Giang và Kiên

5. Tào Đạt. (2025). *Không gian mới đưa Đồng bằng sông Cửu Long phát triển*. Truy cập ngày 26/01/2026, từ https://dantocphattrien.vietnamnet.vn/khong-gian-moi-dua-dong-bang-song-cuu-long-phat-trien-1754021522842.htm.

6. Anh Minh. (2025). *Tín hiệu thuận cho tuyến ven biển 7.900 tỷ đồng qua Vĩnh Long.* Truy cập ngày 30/01/2026, từ https://baodautu.vn/tin-hieu-thuan-cho-tuyen-ven-bien-7900-ty-dong-qua-vinh-long-d417631.html#:~:text=S%C6%A1%20b%E1%BB%99%20t%E1%BB%95ng%20m%E1%BB%A9c%20%C4%91%E1%BA%A7u,gia%20h%E1%BA%A1%20t%E1%BA%A7ng%20nh%E1%BA%ADn%20%C4%91%E1%BB%8Bnh.

7. Bông Mai. (2025). *[Infographic] Diện tích, dân số của 34 tỉnh, thành phố sau sáp nhập.* Truy cập ngày 23/01/2026, từ https://nhandan.vn/infographic-dien-tich-dan-so-cua-34-tinh-thanh-pho-sau-sap-nhap-post873010.html.

8. Tào Đạt. (2025). *Không gian mới đưa Đồng bằng sông Cửu Long phát triển*. Truy cập ngày 26/01/2026, từ https://dantocphattrien.vietnamnet.vn/khong-gian-moi-dua-dong-bang-song-cuu-long-phat-trien-1754021522842.htm.

9. Bông Mai. (2025). *[Infographic] Diện tích, dân số của 34 tỉnh, thành phố sau sáp nhập.* Truy cập ngày 23/01/2026, từ https://nhandan.vn/infographic-dien-tich-dan-so-cua-34-tinh-thanh-pho-sau-sap-nhap-post873010.html.

Giang) thành tiểu vùng nông nghiệp - đô thị - du lịch hoàn chỉnh. Không gian lớn hơn cũng mở rộng dung lượng thị trường nội tỉnh, thuận lợi cho doanh nghiệp triển khai sản phẩm - dịch vụ mà không bị rào cản thủ tục liên tỉnh.

Thứ tư, hạ tầng và dịch vụ công liên tỉnh, thành phố được hợp nhất. Số đầu mối quản lý dự án giảm đáng kể, giúp đẩy nhanh tiến độ các tuyến liên vùng. Minh chứng rõ nhất là cao tốc Cần Thơ - Cà Mau trước đây đi qua 4 địa phương, nay chỉ còn 2 tỉnh, thành phố (Cần Thơ mới và Cà Mau mới), đơn giản hóa giải phóng mặt bằng và bố trí vốn đầu tư. Đối với thành phố Cần Thơ mới, dự án cảng biển Trần Đề cũng được quyết định nhanh hơn vì nay nằm trong một tỉnh duy nhất. Các doanh nghiệp khi mở rộng kinh doanh trong địa bàn tỉnh, thành phố mới không phải xin phép ở nhiều địa phương như trước đây.

Thứ năm, thúc đẩy kinh tế biển và liên kết đất liền - biển. Sau sáp nhập, tỷ lệ địa phương giáp biển đạt 100% (5/5) thay vì 38% trước đây[10]. Các tỉnh nội địa trước đây như An Giang, Đồng Tháp, Vĩnh Long nay có bờ biển, thuận lợi phát triển cảng biển, khu kinh tế ven biển, điện gió ngoài khơi. ĐBSCL cũng dễ tập trung nguồn lực cho các dự án lớn như cảng nước sâu Trần Đề, khu công nghiệp - đô thị ven biển Bạc Liêu - Gò Công. Liên kết "đất liền - biển" trở nên chặt chẽ hơn, ví dụ tỉnh Đồng Tháp (mới) có thể tổ chức dòng hàng nông sản ra biển Gò Công trong phạm vi một tỉnh, không còn phải qua thủ tục liên tỉnh.

Với những tiềm năng, cơ hội mới mở ra từ bối cảnh sau sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh, các địa phương tại ĐBSCL thời gian qua đã triển khai các chính sách, pháp luật tạo dựng môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp, tập trung vào việc giữ nguyên chế độ ưu đãi (thuế, đất đai, đầu tư) theo vùng/khu vực cũ đến khi có quy định mới. Các doanh nghiệp ở các địa phương sau sáp nhập được kế thừa quyền, nghĩa vụ và hưởng các chính sách hỗ trợ phát triển bền vững, ứng phó biến đổi khí hậu theo định hướng vùng. Một số chính sách, pháp luật nổi bật cụ thể như sau:

Một là, chính sách về "bảo lưu và chuyển tiếp" quyền lợi của nhà đầu tư, doanh nghiệp. Đây là nhóm chính sách quan trọng nhất để trấn an tâm lý nhà đầu tư trong giai đoạn chuyển đổi. Các địa phương sau sáp nhập (điển hình là thành phố Cần Thơ mới) đã ban hành các danh mục văn bản quy phạm pháp luật được tiếp tục áp dụng. Mọi giấy chứng nhận đăng ký đầu tư, giấy phép kinh doanh do các tỉnh cũ (như Hậu Giang, Sóc Trăng) cấp trước ngày 01/7/2025 vẫn giữ nguyên giá trị pháp lý[11]. Để tránh gây thiệt hại cho doanh nghiệp, chính sách hiện nay áp dụng nguyên tắc: *Nếu cùng một địa bàn có sự khác biệt về mức ưu đãi giữa quy định cũ và mới, doanh nghiệp được chọn áp dụng mức ưu đãi có lợi hơn* cho đến hết kỳ hạn ưu đãi đã cam kết[12].

Hai là, sáp nhập tỉnh đã giải quyết được bài toán "quy hoạch chồng lấn" từng là rào cản lớn nhất tại ĐBSCL. Các địa phương vùng ĐBSCL đang khẩn trương lập và trình phê duyệt điều chỉnh quy hoạch tỉnh tích hợp. Chính sách mới tập trung vào việc hình thành các "hành lang kinh tế" dọc theo các tuyến cao tốc (như Châu Đốc - Cần Thơ - Sóc Trăng) thay vì các cụm công

10. Tào Đạt. (2025). *Không gian mới đưa Đồng bằng sông Cửu Long phát triển*. Truy cập ngày 26/01/2026, từ https://dantocphattrien.vietnamnet.vn/khong-gian-moi-dua-dong-bang-song-cuu-long-phat-trien-1754021522842.htm.

11. Ủy ban Thường vụ Quốc hội. (2023). *Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH15 về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023 - 2030 (Điều 21)*. Truy cập ngày 17/02/2026, từ https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2023/7/35-ubtvqh.signed.pdf.

12. Quốc hội. (2025). *Luật 143/2025/QH15: Luật Đầu tư (Điều 12)*. Truy cập ngày 17/02/2026, từ https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2026/01/luat143-2025.pdf.

nghiệp manh mún tại mỗi tỉnh như trước. Bên cạnh đó, sau khi sáp nhập, bảng giá đất và các quy định về bồi thường, giải phóng mặt bằng được thống nhất lại. Điều này giúp doanh nghiệp dự báo chính xác chi phí đầu tư và giảm thiểu các tranh chấp pháp lý liên quan đến ranh giới hành chính cũ.

Ba là, chính sách thúc đẩy liên kết chuỗi giá trị và logistics của Vùng. Kể từ sau sáp nhập, với việc sở hữu cảng nước sâu (từ Sóc Trăng cũ) và trung tâm logistics, sân bay Cần Thơ, chính quyền đã ban hành các gói hỗ trợ thuế và phí hạ tầng cho doanh nghiệp tham gia vào chuỗi cung ứng xuất khẩu thủy sản và lúa gạo. Ngoài ra, các quy chuẩn về xả thải và quản lý tài nguyên nước được thống nhất theo lưu vực sông, thay vì theo địa giới tỉnh. Điều này tạo ra một "môi trường kinh doanh xanh" và bền vững hơn, đáp ứng các tiêu chuẩn khắt khe của các hiệp định thương mại tự do (FTA).

Bốn là, bước đầu hình thành cơ chế giám sát và thực thi pháp luật. Chẳng hạn, các địa phương đã thành lập Ban chỉ đạo hỗ trợ doanh nghiệp hậu sáp nhập. Đây là cơ chế đặc thù được thiết lập để tiếp nhận và giải quyết ngay lập tức các vướng mắc pháp lý phát sinh từ việc thay đổi tên gọi đơn vị hành chính, con dấu hoặc thẩm quyền ký kết văn bản; mặt khác, đang áp dụng bộ tiêu chí đánh giá mức độ hỗ trợ doanh nghiệp trong giai đoạn chuyển đổi, xem đây là chỉ tiêu quan trọng để đánh giá cán bộ, nhằm hạn chế tình trạng "đùn đẩy" trách nhiệm trong bộ máy mới.

Tóm lại, hệ thống chính sách, pháp luật tại ĐBSCL từ sau ngày 01/7/2025 đang chuyển dịch mạnh mẽ từ "quản lý theo địa giới" sang "quản trị theo không gian kinh tế". Mặc dù vẫn còn những lúng túng nhất định trong việc đồng bộ hóa các thủ tục hành chính lẻ, nhưng về tổng thể, khung pháp lý mới đã tạo ra một nền tảng minh bạch hơn, giảm bớt chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp và tạo đà cho việc thu hút các nhà đầu tư chiến lược vào vùng đất chín rồng. Đồng thời, việc sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh đã mở ra "cơ hội vàng" để ĐBSCL tái cấu trúc không gian phát triển, hình thành cực tăng trưởng mới, đẩy nhanh hạ tầng và phát huy mạnh hơn kinh tế biển, logistics, văn hóa - du lịch.

Tuy nhiên, để biến cơ hội thành lợi thế thực tế, các địa phương vùng ĐBSCL cần đồng thời giải quyết các thách thức pháp lý mới phát sinh ở giai đoạn đầu sau sáp nhập. Cụ thể như sau:

Một là, nguy cơ xuất hiện xung đột "quy hoạch trên quy hoạch" - tình trạng chồng lấn và gián đoạn quản lý ở các địa phương sau sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh. Chẳng hạn, trước sáp nhập, Hậu Giang tập trung vào công nghiệp chế biến nông sản tại các huyện giáp ranh Cần Thơ, trong khi Sóc Trăng ưu tiên phát triển kinh tế biển và năng lượng tái tạo. Từ tháng 7/2025, khi Cần Thơ tiến hành điều chỉnh quy hoạch tổng thể để đáp ứng vai trò cực tăng trưởng của cả nước, nhiều dự án đã được cấp phép tại các địa phương cũ rơi vào tình trạng phải tạm dừng để rà soát vì cần thời gian để xác định định hướng, lựa chọn mục tiêu ưu tiên trong phát triển hạ tầng logistics mới của Cần Thơ. Điều này tạo ra rủi ro xuất hiện khoảng trống pháp lý, nếu như không có sự can thiệp kịp thời của các cơ chế, chính sách đặc thù, doanh nghiệp sẽ không thể quyết toán thuế hoặc chuyển nhượng tài sản. Mặt khác, ở giai đoạn đầu sau sáp nhập, Ủy ban nhân dân cấp xã mới thường chưa có bộ phận chuyên môn về quy hoạch, dẫn đến năng lực thẩm định, phê duyệt quy hoạch chưa đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thẩm định và tỉnh phê duyệt, không phải dừng quy hoạch chi tiết ở cấp xã.

Hai là, nguy cơ phân mảnh của hệ thống ưu đãi đầu tư đối với doanh nghiệp. ĐBSCL có nhiều địa bàn thuộc danh mục ưu đãi đầu tư đặc biệt (vùng sâu, vùng xa, biên giới). Việc sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh có thể làm thay đổi diện mạo kinh tế - xã hội, dẫn đến việc áp dụng khung thuế và tiền thuê đất mới. Nếu pháp luật không giải quyết khéo léo, doanh nghiệp có thể mất đi các ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp đang trong lộ trình được hưởng. Trước đây, các huyện khó khăn của hai tỉnh Sóc Trăng và Hậu Giang được hưởng mức ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp và tiền thuê đất cao nhất (địa bàn đặc biệt khó khăn). Tuy nhiên, khi sáp nhập vào Cần Thơ, việc áp dụng danh mục địa bàn theo Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025 (có hiệu lực từ ngày 15/4/2025) và Nghị quyết số 202/2025/QH15 về sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh (có hiệu lực từ ngày 12/6/2025) chuyển đổi căn cứ từ "đơn vị hành chính cấp huyện" sang "đơn vị hành chính cấp xã". Điều này khiến một số doanh nghiệp tại các khu vực được coi là "đô thị hóa nhanh" sau sáp nhập lo ngại bị mất đi các gói ưu đãi hiện có. Từ khía cạnh này có thể thấy, bất cập pháp lý cụ thể hiện nay là Luật Đầu tư năm 2025 quy định về bảo đảm đầu tư kinh doanh trong trường hợp thay đổi pháp luật (Điều 12) nhưng lại thiếu quy định cụ thể về việc bảo lưu ưu đãi đầu tư trong trường hợp sáp nhập đơn vị hành chính làm thay đổi "địa bàn ưu đãi đầu tư". Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2024 và Luật Doanh nghiệp năm 2020 (sửa đổi năm 2025) cũng thiếu các quy định chuyển tiếp về việc tự động cập nhật biến động địa giới hành chính trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và Giấy phép kinh doanh mà không phát sinh chi phí cho doanh nghiệp. Các Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH15 và 202/2025/QH15 chủ yếu tập trung vào việc sắp xếp tài sản công và nhân sự, nhưng chưa chú trọng bảo vệ các hợp đồng kinh tế và quyền tài sản của nhà đầu tư tư nhân trong giai đoạn chuyển tiếp.

Ba là, thách thức về "địa phương chủ nghĩa" trong định hướng phát triển hạ tầng và quản lý tài nguyên. Chẳng hạn, trước sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh, các địa phương trong vùng có cơ chế cấp phép khai thác tài nguyên cát san lấp riêng. Sau sáp nhập, áp lực về việc đơn vị, doanh nghiệp nào được ưu tiên giữa các nhóm doanh nghiệp từ các địa phương cũ sẽ tạo ra sự mất minh bạch nếu không có quy tắc đấu thầu và phân bổ dựa trên cơ sở pháp lý. Mặt khác, sự ưu tiên phát triển kết cấu hạ tầng có thể lệch về phía trung tâm hành chính mới, gây bất lợi cho doanh nghiệp ở các địa bàn xa trung tâm của tỉnh, thành phố mới.

Bốn là, thách thức từ sự gián đoạn của các chỉ số tín nhiệm và tâm lý "đình trệ" trong giải quyết các thủ tục hành chính. Một trong những yếu tố cốt lõi để tạo dựng môi trường kinh doanh lành mạnh là niềm tin của doanh nghiệp, nhà đầu tư. Khi bộ máy hành chính thay đổi, các mối quan hệ "chính quyền - doanh nghiệp" được xây dựng qua nhiều năm bị đứt gãy. Doanh nghiệp phải mất thời gian nhằm xác lập lại uy tín, phương thức làm việc với đội ngũ cán bộ, công chức mới, không tránh khỏi ảnh hưởng đến nhịp độ sản xuất, kinh doanh.

Bên cạnh đó, hàng nghìn giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy phép kinh doanh cần được cập nhật. Nếu không có quy định chuyển tiếp rõ ràng, doanh nghiệp sẽ tốn đáng kể về chi phí tuân thủ[13]. Trong giai đoạn sắp xếp nhân sự, bộ máy công quyền thường có tâm lý e dè, né tránh trách nhiệm, dẫn đến chỉ số "thiết chế pháp lý" (một chỉ số thành phần của PCI) có thể bị sụt giảm.

13. Bảo Duy. (2025). *Doanh nghiệp đang chi phí bao nhiêu để tuân thủ thủ tục hành chính.* Truy cập ngày 16/02/2026, từ https://baodautu.vn/doanh-nghiep-dang-chi-phi-bao-nhieu-de-tuan-thu-thu-tuc-hanh-chinh-d289553.html.

3. Giải pháp phát huy vai trò của pháp luật trong việc tạo lập môi trường kinh doanh lành mạnh, minh bạch cho doanh nghiệp tại đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn hiện nay

Để pháp luật thực sự là điểm tựa cho doanh nghiệp sau giai đoạn sáp nhập đơn vị hành chính tại ĐBSCL, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Thứ nhất: Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mang tính chuyển tiếp rõ ràng để giải quyết các khoảng trống pháp lý. Hiện nay, các quy định chuyển tiếp tại Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH15 và Nghị quyết số 202/2025/QH15 chủ yếu hướng dẫn về sắp xếp tài sản công và nhân sự bộ máy, nhưng thiếu vắng các quy phạm trực tiếp bảo vệ quyền lợi tài sản và các hợp đồng kinh tế của doanh nghiệp. Để giải quyết vấn đề này, Quốc hội và Chính phủ cần thiết phải sửa đổi, bổ sung Điều 12 Luật Đầu tư năm 2025 bằng việc bổ sung khoản 6 với nội dung: *Trong trường hợp sắp xếp, sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh làm thay đổi danh mục địa bàn ưu đãi đầu tư, nhà đầu tư đang thực hiện dự án đầu tư được tiếp tục áp dụng ưu đãi đầu tư theo điều kiện đã được cấp phép cho đến khi hết thời gian hưởng ưu đãi*. Đồng thời, Chính phủ ban hành Nghị định chuyên đề về cơ chế bảo đảm quyền lợi hợp pháp của tổ chức, cá nhân khi thực hiện sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh, trong đó, quy định miễn 100% lệ phí và thực hiện cơ chế tự động cập nhật trên hệ thống số đối với việc thay đổi thông tin trên Giấy phép đăng ký kinh doanh theo Luật Doanh nghiệp năm 2020 (sửa đổi năm 2025) và Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất (theo Luật Đất đai năm 2024). Điều này giúp giải quyết tình huống có sự bất định pháp lý và bảo vệ quyền lợi hợp pháp đã xác lập của doanh nghiệp trước thời điểm ngày 01/7/2025.

Thứ hai: Hoàn thiện khung pháp lý, nâng tầm thể chế liên kết vùng, sớm thể chế hóa cơ chế điều phối Vùng bằng văn bản pháp lý có hiệu lực cao. Hiện nay, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 không định danh cấp "Vùng" như một cấp quản lý nhà nước hay đơn vị hành chính, dẫn đến Hội đồng điều phối Vùng ĐBSCL chỉ hoạt động mang tính tư vấn, thiếu thẩm quyền quyết định các vấn đề về phân bổ ngân sách liên tỉnh hoặc phê duyệt dự án đầu tư liên vùng. Cơ chế tài chính cũng gặp vướng mắc do Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 không có quy định về "ngân sách cấp vùng". Do đó, kiến nghị: (1) Sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, bổ sung một chương về "Cơ chế quản lý Vùng". Trước mắt, nếu chưa thể sửa Luật, cần ban hành Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm cơ chế quản trị Vùng ĐBSCL, trao thẩm quyền cho Hội đồng điều phối Vùng được quyền biểu quyết thông qua danh mục dự án đầu tư công liên tỉnh, thành phố. (2) Sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, bổ sung quy định cho phép lập "Quỹ phát triển vùng" từ nguồn đóng góp theo tỷ lệ thu ngân sách của các tỉnh, thành phố sau sáp nhập và nguồn vốn hỗ trợ từ Trung ương. Quỹ này sẽ do Hội đồng điều phối Vùng quản lý để chi đầu tư cho các dự án hạ tầng logistics, giao thông liên tỉnh mà không phải chịu sự phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách từng địa phương riêng rẽ.

Mặt khác, tận dụng lợi thế quy mô để biến việc sáp nhập thành cơ chế "một cửa thực sự"; từ đó, giúp cắt giảm tối đa chi phí tuân thủ, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh thông qua việc thống nhất các quy tắc ứng xử hành chính. Ví dụ, ban hành quy trình liên thông các thủ tục như: Đất đai - Xây dựng - Môi trường - Phòng cháy chữa cháy; xây dựng bộ quy tắc ứng xử cho cán bộ, công chức khi làm việc với doanh nghiệp trong bối cảnh bộ máy đang sắp xếp lại. Áp dụng rộng rãi mô hình "Cải cách thể chế từ bên trong" bằng cách khoán chỉ số hài lòng của doanh nghiệp cho người đứng đầu các sở, ngành sau sáp nhập.

Thứ ba: Số hóa và công khai "Quy hoạch tích hợp" trên nền tảng dữ liệu dùng chung. Đây chính là công cụ then chốt tạo sự minh bạch, ngăn chặn tình trạng "đầu cơ chính sách" và tham nhũng đất đai; đồng thời, giúp doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận thông tin để ra quyết định đầu tư chính xác. Do đó, cần hợp nhất dữ liệu quy hoạch của các tỉnh cũ thành một bản đồ số duy nhất (GIS). Công khai hóa 100% các quỹ đất sạch, quy hoạch vùng nguyên liệu và hạ tầng logistics trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ và từng địa phương. Định hướng xây dựng Trung tâm dữ liệu điều hành đô thị thông minh (IOC) chung cho vùng ĐBSCL; thiết lập ứng dụng "Tra cứu quy hoạch ĐBSCL" trên thiết bị di động cho doanh nghiệp.

Hoàn thiện, đồng bộ hóa quy hoạch Vùng và liên tỉnh. Trên cơ sở Quy hoạch tích hợp vùng ĐBSCL 2021 - 2030, cần rà soát lại toàn bộ quy hoạch các địa phương sau sáp nhập để bảo đảm thống nhất, không chồng lấn. Bộ Tài chính phối hợp HĐĐP vùng xây dựng Kế hoạch hành động liên kết vùng ĐBSCL giai đoạn 2025 - 2030, xác định rõ các cụm, tiểu vùng và danh mục dự án liên kết trọng điểm (logistics, du lịch, tài nguyên nước, năng lượng…). Kế hoạch này được HĐĐP Vùng thông qua, cập nhật hằng năm và làm "kim chỉ nam" cho phối hợp giữa các bộ, ngành và địa phương.

Thứ tư: Thiết lập cơ chế phòng ngừa, giải quyết tranh chấp kinh tế gắn với giám sát thực thi pháp luật dựa trên nền tảng công nghệ giúp giảm thiểu chi phí thời gian và chi phí không chính thức khi phát sinh mâu thuẫn giữa doanh nghiệp và bộ máy hành chính mới.

Về mặt pháp lý, điều này tạo ra sự minh bạch rõ rệt trong quy trình xử lý công việc của công chức hậu sáp nhập, nơi mà sự thay đổi về nhân sự và thẩm quyền thường dễ dẫn đến sự tùy tiện hoặc đùn đẩy trách nhiệm. Về mặt kinh tế, giảm thiểu rủi ro pháp lý và chi phí theo đuổi kiện tụng, giúp doanh nghiệp duy trì dòng vốn và nhịp độ kinh doanh trong giai đoạn chuyển tiếp sau sáp nhập đơn vị hành chính.

Theo đó, cần xây dựng "Hệ thống giám sát thực thi công vụ số", thiết lập một nền tảng giám sát thời gian thực kết nối tất cả các hồ sơ thủ tục hành chính liên quan đến doanh nghiệp sau sáp nhập. Ứng dụng công nghệ để hệ thống có thể tự động phát hiện và gửi thông báo cho lãnh đạo cấp cao khi một hồ sơ bị chậm trễ so với quy định hoặc bị trả lại nhiều lần mà không có lý do xác đáng. Điều này ngăn chặn tình trạng "ngâm" hồ sơ để trục lợi - một rủi ro phổ biến khi bộ máy đang trong quá trình sắp xếp lại. Tiếp theo, xây dựng nền tảng tiếp nhận khiếu nại và giải quyết tranh chấp kinh tế/hành chính hoàn toàn trên môi trường số. Chẳng hạn, doanh nghiệp tại Sóc Trăng hay Hậu Giang trước đây không cần di chuyển về trung tâm thành phố Cần Thơ mới mà vẫn có thể thực hiện quyền khiếu nại. Song song đó, tích hợp công nghệ Blockchain để lưu trữ chứng cứ và quá trình giải quyết tranh chấp, đảm bảo các cam kết của chính quyền hoặc quyết định của trọng tài không bị can thiệp hay sửa chữa.

Như vậy, việc đưa công nghệ vào giám sát thực thi pháp luật chính là lời giải cho bài toán "minh bạch hóa các mối quan hệ thân hữu". Trong bối cảnh sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh của cả nước nói chung, ở ĐBSCL nói riêng, nếu như trước đây có tồn tại các mối quan hệ kinh tế dựa trên sự quen biết địa phương, một "hệ thống giám sát số" sẽ đóng vai trò như một trọng tài khách quan, thật sự minh bạch. Sự kết hợp này đóng vai trò là "hệ thống cảnh báo sớm" và "bộ lọc công lý" cho doanh nghiệp. Có thể mô tả giải pháp mang tính đột phá này bằng một quy trình cụ thể như sau: *Tiếp nhận hồ sơ -> Giám sát tự động bằng AI -> Phát hiện sai lệch/Chậm trễ -> Cảnh báo lãnh đạo -> Đối thoại trực tuyến -> Quyết định pháp lý.*

Kết luận

Sáp nhập đơn vị hành chính cấp cơ sở, cấp tỉnh là một bước đi tất yếu để tinh gọn bộ máy và mở rộng không gian phát triển cho ĐBSCL. Tuy nhiên, sự thành công của quá trình này không chỉ đo bằng số lượng đơn vị hành chính hoặc phòng, ban được cắt giảm, mà còn được đo bằng mức độ hài lòng và sự an tâm của doanh nghiệp. Pháp luật đóng vai trò là thiết chế bảo đảm tính công bằng và thực thi công lý, đảm bảo rằng mọi biến động về hành chính đều không làm phương hại đến quyền tự do kinh doanh. Chỉ khi thiết lập được một môi trường pháp lý an toàn, minh bạch, chúng ta mới có thể biến lợi thế quy mô sau sáp nhập thành sức mạnh cạnh tranh thực sự, đưa ĐBSCL trở thành vùng kinh tế năng động, thích ứng hiệu quả với những biến động trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Hữu Ái, Lê Văn Thảo. (2015). Vai trò của Nhà nước trong định hướng nền kinh tế thị trường ở Việt Nam hiện nay. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Đại học Đà Nẵng* (Số 2(87).2015), tr.1-4.

2. Võ Minh Cảnh, Đinh Tấn Phong. (2023). Hoàn thiện cơ chế điều phối vùng ở đồng bằng sông Cửu Long hiện nay. *Tạp chí Khoa học Chính trị,* (8), 45-53.

3. Chính phủ. (2025). *Nghị quyết số 306/NQ-CP ngày 05/10/2025 về điều chỉnh Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*. Hà Nội: Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam.

4. Bảo Duy. (2025). *Doanh nghiệp đang chi phí bao nhiêu để tuân thủ thủ tục hành chính.* Truy cập ngày 16/02/2026, từ https://baodautu.vn/doanh-nghiep-dang-chi-phi-bao-nhieu-de-tuan-thu-thu-tuc-hanh-chinh-d289553.html.

5. Tào Đạt. (2025). *Không gian mới đưa Đồng bằng sông Cửu Long phát triển*. https://dantocphattrien.vietnamnet.vn/khong-gian-moi-dua-dong-bang-song-cuu-long-phat-trien-1754021522842.htm.

6. Bông Mai. (2025). *[Infographic] Diện tích, dân số của 34 tỉnh, thành phố sau sáp nhập.* Truy cập ngày 23/01/2026, từ https://nhandan.vn/infographic-dien-tich-dan-so-cua-34-tinh-thanh-pho-sau-sap-nhap-post873010.html.

7. Anh Minh. (2025). *Tín hiệu thuận cho tuyến ven biển 7.900 tỷ đồng qua Vĩnh Long.* Truy cập ngày 30/01/2026, từ https://baodautu.vn/tin-hieu-thuan-cho-tuyen-ven-bien-7900-ty-dong-qua-vinh-long-d417631.html#:~:text=S%C6%A1%20b%E1%BB%99%20t%E1%BB%95ng%20m%E1%BB%A9c%20%C4%91%E1%BA%A7u,gia%20h%E1%BA%A1%20t%E1%BA%A7ng%20nh%E1%BA%ADn%20%C4%91%E1%BB%8Bnh.

8. Bùi Thị Hồng Nương. (2019). *Quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

9. Bùi Hữu Phước. (2025). *Năng lực thể chế và cải cách hành chính công ở Việt Nam trong bối cảnh kỷ nguyên mới.* Truy cập ngày 31/01/2026, từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/10/09/nang-luc-the-che-va-cai-cach-hanh-chinh-cong-o-viet-nam-trong-boi-canh-ky-nguyen-moi/.

10. Lê Bích Phương, Hà Kiên Tân. (2017). Vai trò của Nhà nước pháp quyền đối với nền kinh tế thị trường và kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh* (Số 12(1)2017), tr. 3-8.

11. Quốc hội. (2025). *Nghị quyết số 202/2025/QH15 về sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh.* Truy cập ngày 29/01/2026, từ https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-so-202-2025-qh15-ve-sap-xep-don-vi-hanh-chinh-cap-tinh-119250612174148722.htm.

12. Quốc hội. (2025). *Luật 143/2025/QH15: Luật Đầu tư (Điều 12).* Truy cập ngày 17/02/2026, từ https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2026/01/luat143-2025.pdf.

13. Quốc hội. (2025). *Luật 89/2025/QH15: Luật Ngân sách nhà nước.* Truy cập ngày 17/02/2026, từ https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2025/7/89qh.signed.pdf.

14. Quốc hội. (2025). *Luật 72/2025/QH15: Luật Tổ chức chính quyền địa phương.* Truy cập ngày 17/02/2026, từ https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-luat-so-72-2025-qh15-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-119250618161434371.htm.

15. Ủy ban Thường vụ Quốc hội. (2023). *Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH15 về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023 - 2030*. Truy cập ngày 17/02/2026, từ https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2023/7/35-ubtvqh.signed.pdf.

16. Ủy ban Thường vụ Quốc hội. (2025). *Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025.* Truy cập ngày 29/01/2026, từ https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/nghi-quyet-so-76-2025-ubtvqh15-sap-xep-don-vi-hanh-chinh-nam-2025-119250415130519882.htm.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY: TỪ THỰC TIỄN ĐẾN GIẢI PHÁP

Nguyễn Thị Tuyết Loan[*]
Phùng Thị Thùy[**]

Tóm tắt: *Hoàn thiện pháp luật là tiền đề quan trọng của Việt Nam để xây dựng mô hình chính quyền địa phương (CQĐP) 02 cấp, tạo cơ sở pháp lý vững chắc, đảm bảo cho bộ máy CQĐP vận hành một cách thực chất, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, phát huy rộng rãi tính dân chủ, thúc đẩy đất nước phát triển nhanh, bền vững. Đồng thời, hoạt động này còn có ý nghĩa đặc biệt trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. Từ nhận thức trên, bài viết tập trung khái quát về tình hình pháp luật Việt Nam trong bối cảnh tổ chức CQĐP 02 cấp. Trên cở sở đó đi đến làm rõ một số ý nghĩa và đề xuất giải pháp để hoàn thiện pháp luật Việt Nam trong trong bối cảnh tổ chức CQĐP 02 cấp.*

Từ khoá: *Chính quyền địa phương 02 cấp; hoàn thiện pháp luật; tổ chức bộ máy; Việt Nam.*

Abstract: *Refining the legal framework constitutes a critical prerequisite for Vietnam to establish a two-tier local government model. This process lays a robust legal foundation that ensures the substantive, effective, and efficient operation of the local administrative apparatus, thereby extensively promoting democratic principles and fostering rapid, sustainable national development. Furthermore, this endeavor holds particular significance in the contemporary construction of the Socialist Rule of Law State in Vietnam. Proceeding from this premise, the article provides a comprehensive overview of the current legal landscape regarding the organization of the two-tier local government. Consequently, it elucidates the implications and proposes solutions to perfect the Vietnamese legal framework within the context of this administrative reorganization.*

Keywords: *Two-tier local government; legal framework refinement; organizational structure; Vietnam.*

Giới thiệu

Trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay, việc tinh gọn tổ chức bộ máy (TCBM) được Đảng ta xác định là nhiệm vụ chiến lược, đột phá của hệ thống chính trị, hướng đến "xây dựng hệ thống chính trị Tinh - Gọn - Mạnh - Hiệu

[*] TS; Hiệu trưởng, Trường Chính trị thành phố Cần Thơ.
[**] ThS; Trường Chính trị thành phố Cần Thơ.

năng - Hiệu lực - Hiệu quả" [1]. Đặc biệt, Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII một số vấn đề tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh, gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15, ngày 14/4/2025, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025 và một số văn bản khác về sắp xếp đơn vị hành chính các cấp đã tác động mạnh mẽ đến hệ thống chính trị (HTCT), làm thay đổi cấu trúc bộ máy của CQĐP, chuyển từ mô hình CQĐP 03 cấp sang 02 cấp. Vấn đề này đã và đang đặt ra yêu cầu cấp thiết đối với Việt Nam trong việc hoàn thiện pháp luật hiện hành để phù hợp hơn với bối cảnh mới, đảm bảo cho TCBM hoạt động thông suốt từ Trung ương đến cơ sở, góp phần xây dựng một nền quản trị mới, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ chính trị và sự phát triển của đất nước trong điều kiện mới.

1. Nhận thức chung về hoàn thiện pháp luật trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

Hoàn thiện pháp luật là hoạt động có mục đích của Nhà nước nhằm xây dựng, bổ sung, sửa đổi và hệ thống hóa các quy định pháp luật. Mục tiêu cốt lõi của quá trình này là kiến tạo một hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công bằng và hiệu quả nhằm đáp ứng các yêu cầu phát triển của đời sống kinh tế - xã hội.

Đặc biệt, khi đặt trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, việc hoàn thiện cả về mặt hình thức lẫn nội dung sẽ giúp các văn bản quy phạm trở nên rõ ràng, logic, bám sát thực tiễn và tránh được tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn gây khó khăn khi áp dụng. Công tác này đóng vai trò là nền tảng cốt lõi để vận hành bộ máy, do đó hệ thống pháp luật đòi hỏi phải hội đủ bốn yếu tố: tính toàn diện để ngăn ngừa khoảng trống pháp lý; tính thống nhất và phù hợp với Hiến pháp; tính khả thi tương thích với năng lực thực thi; và tính ổn định mang tầm nhìn dài hạn.

Quá trình hoàn thiện pháp luật đối với mô hình chính quyền địa phương 02 cấp cần tập trung thiết lập cơ chế phân cấp, phân quyền minh bạch, khắc phục triệt để những khoảng trống pháp lý hoặc sự chồng chéo về thẩm quyền phát sinh khi lược bỏ các cấp hành chính trung gian. Thông qua đó, việc xây dựng được một hành lang pháp lý vững chắc sẽ góp phần giúp bộ máy chính quyền trở nên tinh gọn, gia tăng hiệu lực quản lý nhà nước và nâng cao chất lượng phục vụ Nhân dân tại cơ sở.

2. Một số ý nghĩa của việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam trong bối cảnh chức chính quyền địa phương 02 cấp

Về lý luận: Việc hoàn thiện pháp luật theo mô hình 02 cấp làm thay đổi căn bản tư duy và kỹ thuật lập pháp, chuyển từ kỹ thuật "liệt kê dàn trải" nhiệm vụ sang "phân định loại trừ" và "ủy quyền rành mạch". Điều này giúp định lượng bằng pháp luật ranh giới thẩm quyền của cấp tỉnh và không gian tự quản của cấp cơ sở, đồng thời cung cấp cơ sở lý thuyết vững chắc để phân biệt rạch ròi cơ chế vận hành đặc thù giữa chính quyền đô thị và nông thôn. Sự chuyển đổi này đánh dấu bước dịch chuyển tất yếu từ học thuyết hành chính mệnh lệnh sang quản trị địa phương linh hoạt.

Về thực tiễn: Hệ thống pháp luật hoàn thiện là tiền đề trực tiếp để tinh gọn tổ chức bộ máy, xóa bỏ tầng nấc hành chính trung gian nhằm giảm đầu mối quản lý. Việc phân định rõ thẩm quyền giữa các cấp giúp loại bỏ triệt để tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm. Đồng thời, khi được

1. Thủ tướng Chính phủ. (2025). *Quyết định 759/QĐ-TTg, ngày 14/4/2025 về phê duyệt Đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp,* tr.07.

trao quyền tự quản cụ thể, cấp cơ sở sẽ chủ động và sáng tạo hơn trong điều hành. Quá trình này cũng tạo áp lực bắt buộc phải số hóa quy trình hành chính (liên thông dữ liệu tỉnh - xã) và đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức phải nâng tầm năng lực thực chất để xử lý khối lượng công việc trực tiếp.

Về kiểm soát quyền lực nhà nước: Mô hình 02 cấp đặt ra yêu cầu tái cấu trúc toàn diện cơ chế kiểm soát quyền lực. Việc khuyết thiếu một tầng nấc hành chính trung gian được bù đắp bằng cách pháp luật tăng cường cơ chế giám sát trực tiếp từ các cơ quan tư pháp và phát huy vai trò phản biện xã hội của Nhân dân. Từ đó, bộ máy nhà nước chuyển đổi từ phương thức kiểm soát hành chính nội bộ theo tầng nấc sang một cơ chế kiểm soát hiện đại, dựa trên nền tảng công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Về phát triển kinh tế - xã hội: Việc loại bỏ cấp trung gian giúp rút ngắn quy trình luân chuyển hồ sơ, đẩy nhanh tiến độ thẩm định, phê duyệt các dự án và thủ tục hành chính. Sự thông suốt trong chỉ đạo từ cấp thiết kế chính sách (tỉnh) xuống thẳng cấp thực thi (cơ sở) tạo ra môi trường đầu tư kinh doanh minh bạch, giảm chi phí thời gian và chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp. Hơn nữa, ngân sách và nguồn lực nhà nước được tối ưu hóa, chuyển từ việc duy trì bộ máy cồng kềnh sang đầu tư trực tiếp cho các mục tiêu phát triển hạ tầng và an sinh xã hội tại địa phương.

3. Tình hình hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp

3.1. Những kết quả bước đầu trong việc tạo lập khung pháp lý và tinh gọn bộ máy

Trong thời gian qua, để phù hợp với bối cảnh tổ chức CQĐP 02 cấp, Đảng và Nhà nước ta đã tăng cường đổi mới tư duy trong ban hành nhiều chủ trương, chính sách, nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và thi hành pháp luật. Từ đó, "tư duy, nhận thức lý luận về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa không ngừng được hoàn thiện. Nước ta đã hình thành hệ thống pháp luật tương đối đồng bộ, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận, cơ bản điều chỉnh tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội; tạo nền tảng pháp lý để phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế"[2]. Nghị quyết số 66-NQ/TW, ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới được ban hành bước đầu đã tháo gỡ những "điểm nghẽn" của pháp luật, hướng đến hoàn thành mục tiêu xây dựng nước ta trở thành quốc gia "có hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, khả thi với cơ chế tổ chức thực hiện nghiêm minh, nhất quán, bảo đảm cơ sở pháp lý cho hoạt động bình thường, liên tục, thông suốt của các cơ quan sau sắp xếp tổ chức bộ máy, tháo gỡ vướng mắc phát sinh từ thực tiễn"[3], và "mở đường cho kiến tạo phát triển, huy động mọi người dân và doanh nghiệp tham gia vào phát triển kinh tế - xã hội để đến năm 2030, Việt Nam là nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao"[4].

Việc ban hành các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quy chế làm việc của các cấp ủy, tổ chức đảng, các cơ quan, đơn vị cũng được Đảng và Nhà nước ta rất chú trọng, nhìn chung các địa phương đã cơ bản hoàn thành việc thành lập cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính, đơn

2. Bộ Chính trị. (2025). *Nghị quyết số 66-NQ/TW, ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.*
3. Bộ Chính trị. (2025). *Tlđd (3).*
4. Bộ Chính trị. (2025). *Tlđd (3).*

vị sự nghiệp công lập cấp tỉnh, cấp xã theo mô hình CQĐP 02 cấp. Đặc biệt, chỉ trong thời gian ngắn việc thực hiện mô hình này đã có những bức phá: "Trong cả nước, đã thành lập 465 cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (gồm 12 cơ quan chuyên môn được tổ chức thống nhất ở 34 tỉnh, thành phố và 56 cơ quan chuyên môn đặc thù ở một số địa phương); 9.916 phòng chuyên môn cấp xã (thuộc 3.321 xã, đặc khu)"[5]. Nhờ việc hoàn thiện về hệ thống pháp luật mà công tác sắp xếp, tinh gọn TCBM đã được triển khai một cách triệt để và đồng bộ trong cả nước với quy mô lớn. Vì vậy, đã "giảm 34,9% đầu mối trực thuộc Trung ương, 100% đảng đoàn, ban cán sự đảng; giảm 46% đơn vị hành chính cấp tỉnh, 66,9% đơn vị hành chính cấp xã; lần đầu tiên kể từ năm 1945, chúng ta giảm một cấp hành chính (không tổ chức cấp huyện), thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp"[6]. Công tác hoàn thiện pháp luật sau sắp xếp TCBM được thực hiện nhanh chóng, kịp thời hơn, với tinh thần khẩn trương, quyết liệt "vừa chạy vừa xếp hàng", "chỉ bàn làm, không bàn lùi", "vừa làm vừa tháo gỡ những khó khăn", vì vậy, đã đáp ứng mục tiêu, yêu cầu của Nghị quyết số 18-NQ/TW đề ra, đã "phát huy dân chủ, tháo gỡ điểm nghẽn, khơi thông nguồn lực, tạo dư địa cho huy động các nguồn lực để thực hiện các chủ trương, chính sách phát triển đất nước"[7], góp phần nâng cao đời sống của Nhân dân, tăng niềm tin của Nhân dân đối với Đảng và Nhà nước, thúc đẩy: "kinh tế - xã hội phát triển, tăng trưởng GDP năm 2025 của nước ta ước đạt 8% (cao nhất trong 10 năm qua), tạo nền tảng vững chắc cho mục tiêu tăng trưởng từ 10% trở lên từ năm 2026 và các năm tiếp theo"[8] và một số thành tựu nổi bật khác.

3.2. Những điểm nghẽn và bất cập trong hệ thống pháp luật

Mặc dù công tác ban hành văn bản pháp luật chuyển tiếp được thực hiện khẩn trương, hệ thống pháp luật điều chỉnh mô hình CQĐP 02 cấp vẫn bộc lộ nhiều khoảng trống và sự thiếu đồng bộ, cụ thể trên các phương diện sau:

Thứ nhất, sự xung đột và thiếu thống nhất giữa các đạo luật chuyên ngành với Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi 2025). Sự thiếu đồng bộ thể hiện rõ nhất ở việc chưa kịp thời sửa đổi các quy định pháp luật nội dung liên quan đến thẩm quyền của cấp huyện (nay đã bị bãi bỏ). Tiêu biểu như: Luật Đất đai và các Nghị định hướng dẫn thi hành vẫn còn các điều khoản quy định thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, hoặc thẩm quyền thu hồi đất thuộc về Ủy ban nhân dân cấp huyện. Khi cấp huyện không còn, việc đôn đốc ban hành văn bản quy định rõ thẩm quyền này được chuyển giao toàn bộ lên cấp tỉnh hay phân cấp xuống cấp xã chưa được thực hiện triệt để, dẫn đến tình trạng "treo" thủ tục hành chính tại nhiều địa phương, ảnh hưởng đến người dân và doanh nghiệp.

Thứ hai, khoảng trống pháp lý trong việc xử lý hậu quả pháp lý và tài sản giai đoạn chuyển tiếp gây lúng túng cho địa phương. Việc chậm trễ ban hành các Thông tư hướng dẫn chi tiết của Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ về cơ chế chuyển giao tài sản công, xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản, và giải quyết các hợp đồng kinh tế do Ủy ban nhân dân cấp huyện cũ làm chủ đầu tư đã tạo ra điểm nghẽn lớn. Các địa phương đang rất "lúng túng trong quá trình thực hiện"[9] vì thiếu cơ sở

5. Ban Tổ chức Trung ương. (2025). *Báo cáo số 428-BC/BTCTW, ngày 31/7/2025 về tình hình, kết quả sau 01 tháng triển khai thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp,* 11.

6. Ban Chấp hành Trung ương. (2025). *Kết luận số 210-KL/TW, ngày 12/11/2025 về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị trong thời gian tới.*

7. Ban Chấp hành Trung ương. (2025). *Tlđd (7).*

8. Ban Chấp hành Trung ương: (2025). *Tlđd (7).*

9. Ban Tổ chức Trung ương. (2025). *Tlđd (6), 11.*

pháp lý để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tiếp nhận quản lý hoặc thanh toán các nghĩa vụ tài chính do cấp huyện để lại.

Thứ ba, quy định phân cấp, phân quyền chưa thực chất, dẫn đến quá tải cho cấp cơ sở. Việc ban hành các văn bản về "hướng dẫn thực hiện phân cấp, phân quyền của một số bộ, ngành còn chưa rõ nên dẫn đến việc thực hiện bước đầu còn lúng túng, vướng mắc..."[10]. Các văn bản dưới luật hiện hành quy định việc chuyển giao chức năng quản lý nhà nước từ cấp huyện xuống cấp xã (như quản lý trật tự xây dựng, hộ tịch phức tạp, hòa giải tranh chấp đất đai) mang tính cơ học. Sự "thay đổi kỹ thuật lập pháp" chủ yếu dừng ở việc gạch bỏ từ "cấp huyện" và thay bằng "cấp xã" trong các Nghị định chuyên ngành, mà thiếu đi các quy định đi kèm về phân bổ lại biên chế, nguồn lực tài chính và cơ chế ủy quyền cụ thể. Điều này biến sự phân cấp thành việc "đẩy việc" xuống cấp cơ sở, khiến các phòng chuyên môn cấp xã mới được thành lập rơi vào tình trạng quá tải trầm trọng do không đủ thẩm quyền và năng lực thực thi tương xứng.

4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật Việt Nam trong bối cảnh chính quyền địa phương 02 cấp

Một là, khắc phục sự xung đột thẩm quyền tại các đạo luật chuyên ngành.

Quốc hội và Chính phủ cần khẩn trương rà soát và sửa đổi đồng bộ các quy định nội dung tại các luật chuyên ngành (đặc biệt là Luật Đất đai). Cần xác định rành mạch nguyên tắc: thủ tục nào chuyển giao toàn bộ lên cấp tỉnh, thủ tục nào phân cấp triệt để xuống cấp xã. Qua đó, xóa bỏ hoàn toàn các điều khoản gắn với thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện, bảo đảm thủ tục hành chính của người dân và doanh nghiệp được vận hành thông suốt, hiệu quả.

Hai là, lấp đầy khoảng trống pháp lý về xử lý hậu quả pháp lý và tài sản chuyển tiếp.

Các Bộ, ngành trung ương (đặc biệt là Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ) phải ban hành ngay các Thông tư hướng dẫn chi tiết hoặc trình Chính phủ ban hành Nghị định quy định cơ chế đặc thù. Các văn bản này cần thiết lập hành lang pháp lý rõ ràng về định giá tài sản, thanh quyết toán nợ đọng xây dựng cơ bản và thủ tục để cấp tỉnh kế thừa hợp pháp các hợp đồng kinh tế do cấp huyện cũ làm chủ đầu tư.

Ba là, thực chất hóa quy định phân cấp, phân quyền để giảm tải cho cấp cơ sở.

Chấm dứt tình trạng phân cấp cơ học. Việc giao thêm chức năng, nhiệm vụ xuống Ủy ban nhân dân cấp xã bắt buộc phải được luật hóa đi kèm với việc phân bổ nguồn lực. Cụ thể, cần sửa đổi pháp luật về ngân sách để tăng tỷ lệ điều tiết giữ lại cho cấp xã nhằm đảm bảo nguồn lực tài chính; đồng thời sửa đổi các quy định về vị trí việc làm, bổ sung biên chế đặc thù cho các phòng chuyên môn cấp xã trong mô hình 02 cấp để họ đủ sức gánh vác khối lượng công việc mới.

Bốn là, thể chế hóa kịp thời Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng nhằm hoàn thiện pháp luật về chính quyền địa phương 02 cấp.

Quá trình xây dựng mô hình này phải bám sát mục tiêu quốc gia: "đến năm 2030 trở thành nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao"[11]. Đồng thời, để định hướng "xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển nhanh và bền vững đất nước, trong đó thể chế chính trị là then chốt, thể chế kinh tế là trọng tâm,

10. Ban Tổ chức Trung ương. (2025). *Tlđd (6), 11.*
11. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Tlđd (2), t1,* tr.36.

các thể chế khác là rất quan trọng"[12] đi vào thực tiễn một cách thống nhất và khả thi, cần nâng cao trách nhiệm của các chủ thể lập pháp. Giải pháp trọng tâm là lấy tiến độ và chất lượng ban hành văn bản làm thước đo đánh giá hiệu quả hoạt động của các chủ thể, đảm bảo mọi chương trình xây dựng luật đều phục vụ trực tiếp cho các nhiệm vụ cốt lõi mà Đại hội XIV đã đề ra.

Năm là, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật theo mô hình chính quyền địa phương 02 cấp đồng bộ, hiện đại.

Yêu cầu tiên quyết của giải pháp này là tiếp tục thực hiện nhất quán mục tiêu: "xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân,..."[13]. Trong đó, pháp luật "cần tiếp tục hoàn thiện toàn diện, đồng bộ và vận hành có hiệu quả thể chế của nền hành chính hiện đại, thể chế phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tạo được bước đột phá trong huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực đề thúc đẩy phát triên đất nước"[14]. Đồng thời, cần hoàn thiện quy định về tổ chức bộ máy, chế độ công vụ và thể chế hóa Hiến pháp về quyền con người, quyền công dân để góp phần "xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh, bền vững"[15].

Sáu là, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong bối cảnh CQĐP 02 cấp gắn với phát triển thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo Nghị quyết số 66-NQ/TW theo "hướng xây dựng môi trưởng pháp lý thuận lợi, thông thoáng, minh bạch, an toàn, chi phí tuân thủ thấp; triệt để cắt giảm, đơn giản hóa điều kiện đầu tư, kinh doanh, hành nghề, thủ tục hành chính bất hợp lý; thúc đẩy khởi nghiệp sáng tạo, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh ổn định…"[16]. Đồng thời, tạo khung pháp lý vững chắc cho kinh tế tư nhân, khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo "để hình thành các động lực tăng trưởng mới, thúc đẩy phát triển lực lượng sản xuất mới, các ngành công nghiệp mới. Xây dựng cơ chế, chính sách đột phá, vượt trội, cạnh tranh cho trung tâm tài chính quốc tế, khu thương mại tự do, khu kinh tế trọng điểm..."[17]. Cuối cùng, cần khẩn trương sửa đổi pháp luật để tinh gọn bộ máy, phân cấp, phân quyền tối đa theo phương châm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm" và hoàn thiện pháp luật về cải cách tư pháp.

Bảy là, nâng cao chất lượng xây dựng và hiệu quả thực thi pháp luật trong bối cảnh xây dựng mô hình chính quyền địa phương 02 cấp.

Cần hoàn thiện quy trình lập pháp khoa học, thường xuyên rà soát văn bản và chủ động nâng cao năng lực phản ứng chính sách để xử lý kịp thời các vấn đề phát sinh trong thực tiễn. Song

12. Trần Thanh Mẫn. UV. Bộ Chính trị, BT. Đảng ủy Quốc hội, CT Quốc hội. *Quốc hội quyết tâm thể chế hóa Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng – đưa chủ trương của Đảng nhanh chóng đi vào cuộc sống.* Truy cập ngày 29/01/2025, từ https://baochinhphu.vn/quoc-hoi-quyet-tam-the-che-hoa-nghi-quyet-dai-hoi-xiv-cua-dang-dua-chu-truong-cua-dang-nhanh-chong-di-vao-cuoc-song-102260124102226218.htm.

13. Chính phủ. (2021). *Nghị quyết 76/NQ-CP, ngày 15/7/2021 về ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 – 2030.*

14. Chính phủ. (2021). *Tlđd (14).*

15. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Tlđd (2).*

16. Bộ Chính trị. (2025). *Tlđd (3).*

17. Bộ Chính trị. (2025). *Tlđd (3).*

song với việc đẩy mạnh số hóa phổ biến pháp luật và phát huy vai trò giám sát của toàn xã hội, quá trình này phải "bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng trong công tác xây dựng pháp luật, phát huy cao độ tính Đảng trong xây dựng và thi hành pháp luật" [18]. Đồng thời, cần tích cực "Đổi mới tư duy, định hướng xây dựng pháp luật theo hướng vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyên khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực phát triển" [19] để hệ thống pháp luật thực sự đi vào cuộc sống và phục vụ nhân dân tốt hơn.

Kết luận

Hoàn thiện pháp luật là một trong những nhiệm vụ chính trị phức tạp, khó khăn và cấp thiết của Việt Nam, nhất là trong bối cảnh tổ chức CQĐP 02 cấp hiện nay, hoạt động này đã góp phần làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp CQĐP, khắc phục những hạn chế của bộ máy chính quyền 03 cấp trong thời gian qua. Mặt khác, còn giúp phát huy tốt vai trò của Đảng và Nhà nước trong việc định hướng, chỉ đạo, tổ chức triển khai, thực hiện đổi mới nền quản trị của Quốc gia một cách toàn diện và phù hợp hơn, tạo lợi thế cạnh tranh và động lực cho sự phát triển đất nước, để vững vàng vượt qua những khó khăn, thách thức khi bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 66-NQ/TW, ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.*

2. Ban Tổ chức Trung ương. (2025). *Báo cáo số 428-BC/BTCTW, ngày 31/7/2025 về tình hình, kết quả sau 01 tháng triển khai thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp,* 11.

3. Ban Chấp hành Trung ương. (2025). *Kết luận số 210-KL/TW, ngày 12/11/2025 về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị trong thời gian tới.*

4. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII,* Nxb. CTQG Sự thật, Hà Nội. (t.1), 182, 175.

5. Thủ tướng Chính phủ. (2025). *Quyết định 759/QĐ-TTg, ngày 14/4/2025 về phê duyệt Đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp.* 07.

6. Trần Thanh Mẫn, UV Bộ Chính trị, BT. Quốc hội, CT. Quốc hội. *Quốc hội quyết tâm thể chế hóa Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng - đưa chủ trương của Đảng nhanh chóng đi vào cuộc sống.* Truy cấp ngày 29/01/2025, từ https://baochinhphu.vn/quoc-hoi-quyet-tam-the-che-hoa-nghi-quyet-dai-hoi-xiv-cua-dang-dua-chu-truong-cua-dang-nhanh-chong-di-vao-cuoc-song-102260124102226218.htm

18. Bộ Chính trị. (2025). *Tlđd (3).*
19. Bộ Chính trị. (2025). *Tlđd (3).*

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN THÀNH PHỐ CẦN THƠ TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Đào Chí Nghĩa[*], *Lâm Văn Tân*[**]
Lê Văn Đức, Trương Nguyễn Thanh Thảo[***]

Tóm tắt: *Trong bối cảnh sáp nhập đơn vị hành chính và triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, thành phố Cần Thơ tiếp tục được xác định là đơn vị hành chính – đô thị trung tâm, giữ vai trò hạt nhân trong cấu trúc phát triển kinh tế – xã hội, văn hóa, giáo dục – đào tạo, khoa học và công nghệ của vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Trước đó, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều nghị quyết, kết luận và chính sách có tính định hướng chiến lược, tạo lập cơ sở chính trị - pháp lý cho việc xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, với tầm nhìn dài hạn đến năm 2045. Nghiên cứu này nhằm phân tích, đánh giá kết quả thực hiện các chính sách phát triển thành phố Cần Thơ trong giai đoạn trước khi sáp nhập và trước khi hình thành mô hình chính quyền địa phương hai cấp; trên cơ sở đó, đề xuất một số nội dung sửa đổi, bổ sung đối với các nghị quyết của Trung ương về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, đồng thời đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực thi các nghị quyết này trong thời gian tới. Phương pháp nghiên cứu được xây dựng trên cơ sở lý luận và thực tiễn từ quan điểm, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về phát triển thành phố Cần Thơ, cùng với việc phân tích các tài liệu liên quan. Kết quả nghiên cứu cho thấy, việc triển khai các nghị quyết đã đạt được một số thành tựu đáng ghi nhận; tuy nhiên, vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập do cả nguyên nhân khách quan và chủ quan, ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách. Trên cơ sở đó, bài viết kiến nghị bổ sung, phát triển các nghị quyết của Trung ương nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách, qua đó góp phần thúc đẩy sự phát triển bền vững của thành phố Cần Thơ, xứng đáng với vai trò là trung tâm của vùng Đồng bằng sông Cửu Long, đặc biệt phù hợp với điều chỉnh quy hoạch thành phố Cần Thơ giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050, trong bối cảnh sáp nhập thành phố Cần Thơ với các tỉnh Hậu Giang và tỉnh Sóc Trăng, hướng tới tái cấu trúc chiến lược phát triển tổng thể của thành phố Cần Thơ mới.*

Từ khóa*: Cần Thơ, Đồng bằng sông Cửu Long, Nghị quyết, phát triển, trung tâm.*

Abstract*: In the context of administrative unit mergers and the implementation of a two-tiered local government model, Can Tho City continues to be identified as the central administrative-urban unit, playing a pivotal role in the socio-economic, cultural, educational, scientific, and technological development structure of the Mekong Delta region. Prior to this, the Party and*

[*] ThS; Đoàn Đại biểu Quốc hội thành phố Cần Thơ.
[**] ThS; Trường Đại học Đồng Tháp.
[***] ThS; Trường Đại học Nam Cần Thơ.

State issued numerous resolutions, conclusions, and strategic policies, establishing the political and legal basis for the construction and development of Can Tho City until 2030, with a long-term vision to 2045. This study aims to analyze and evaluate the results of implementing development policies for Can Tho City in the period before the merger and before the formation of the two-tiered local government model. Based on that, this study proposes several amendments and additions to the Central Committee's resolutions on the construction and development of Can Tho City until 2030, with a vision to 2050, and also suggests solutions to improve the effectiveness of implementing these resolutions in the future. The research methodology is based on theoretical and practical foundations from the Party's viewpoints and policies, and the State's laws and regulations on the development of Can Tho City, along with the analysis of relevant documents. The research results show that the implementation of the resolutions has achieved some noteworthy achievements; however, many limitations and shortcomings still exist due to both objective and subjective reasons, affecting the effectiveness of policy implementation. Based on this, the article proposes amending and supplementing the Central Committee's resolutions to improve mechanisms and policies, thereby contributing to promoting the sustainable development of Can Tho city, worthy of its role as the center of the Mekong Delta region, especially in line with the adjusted planning of Can Tho city for the period 2021–2030, with a vision to 2050, in the context of the merger of Can Tho city with Hau Giang and Soc Trang provinces, towards restructuring the overall development strategy of the new Can Tho city.

Keywords: *Can Tho, Mekong Delta, Resolution, development, center.*

1. Đặt vấn đề

Thành phố Cần Thơ là đô thị loại I trực thuộc Trung ương, giữ vị trí trung tâm của vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) có vai trò chiến lược trong phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội cũng như bảo đảm quốc phòng – an ninh của khu vực. Với đặc điểm là cửa ngõ kết nối vùng hạ lưu sông Mê Kông với các quốc gia trong Tiểu vùng Mê Kông mở rộng, Cần Thơ được xác định là đô thị hạt nhân, đầu mối giao thông và trung tâm phát triển đa ngành của toàn vùng ĐBSCL. Thành phố có điều kiện tự nhiên thuận lợi, nguồn tài nguyên phong phú và tiềm năng lớn để phát triển nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ, logistics và du lịch (Chính phủ Việt Nam,2021).

Nhận thức được vai trò đặc biệt của Cần Thơ, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách quan trọng nhằm định hướng xây dựng và phát triển thành phố. Nổi bật là Nghị quyết số 45-NQ/TW năm 2005 của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tạo nền tảng quan trọng cho quá trình phát triển của thành phố trong giai đoạn đầu.[1] Tuy nhiên, sau gần hai thập niên triển khai, Bộ Chính trị đánh giá rằng sự phát triển của Cần Thơ vẫn chưa tương xứng với tiềm năng và lợi thế sẵn có. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch còn chậm, công nghiệp và dịch vụ chưa tạo được đột phá rõ nét, hệ thống hạ tầng kinh tế – xã hội thiếu đồng bộ, công tác quy hoạch đô thị còn nhiều bất cập, và vai trò trung tâm vùng của thành phố chưa được khẳng định rõ ràng (Bộ Chính trị,2020).

1. Bộ Chính trị. (2005). *Nghị quyết số 45-NQ/TW ngày 17 tháng 02 năm 2005 về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa*. Đảng Cộng sản Việt Nam. Truy cập ngày 30/01/2026.

Trước những hạn chế nêu trên, trong giai đoạn 2020–2022, Trung ương tiếp tục ban hành các nghị quyết trọng điểm nhằm tháo gỡ các điểm nghẽn và tạo động lực phát triển mới cho thành phố Cần Thơ, bao gồm Nghị quyết số 59-NQ/TW (2020), Nghị quyết số 98/NQ-CP (2021) và Nghị quyết số 45/QH15 (2022). Các nghị quyết này đã bước đầu định hình chiến lược phát triển Cần Thơ theo hướng trung tâm vùng, hiện đại và bền vững. Tuy nhiên, trên thực tế, kết quả đạt được vẫn còn khiêm tốn, chưa đáp ứng đầy đủ các mục tiêu và kỳ vọng đặt ra. Đáng chú ý, hiện nay còn thiếu các nghiên cứu chuyên sâu, có hệ thống nhằm đánh giá toàn diện hiệu quả thực thi các nghị quyết này; đặc biệt là các nghiên cứu định lượng và định tính đo lường mức độ đạt được mục tiêu chính sách, cũng như việc xây dựng các bộ chỉ số đánh giá hiệu quả thực hiện một cách cụ thể và khách quan.

Bên cạnh đó, sự kiện hợp nhất hành chính ba địa phương Cần Thơ, Sóc Trăng và Hậu Giang kể từ ngày 01/7/2025 đã tạo ra một bước ngoặt quan trọng trong quá trình phát triển của vùng ĐBSCL. Từ một đô thị trực thuộc Trung ương, thành phố Cần Thơ mới được hình thành với quy mô diện tích và dân số lớn, không gian phát triển kinh tế – xã hội được mở rộng đáng kể, trải dài từ khu vực đô thị trung tâm đến các vùng nông thôn và ven biển. Việc hình thành một "siêu đô thị" trung tâm của vùng, cùng với hệ thống hạ tầng giao thông và logistics ngày càng hoàn thiện và mô hình chính quyền đô thị hai cấp vận hành hiệu quả, đã đặt ra yêu cầu cấp thiết phải rà soát, đánh giá lại tính phù hợp, hiệu quả và khả năng thích ứng của các nghị quyết, chính sách phát triển hiện hành trong bối cảnh mới (Lê Sơn, 2025).

Xuất phát từ những khoảng trống lý luận, thực tiễn nêu trên, việc tiến hành nghiên cứu đánh giá tình hình triển khai và thực hiện các nghị quyết của Trung ương về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 là hết sức cần thiết. Nghiên cứu không chỉ nhằm làm rõ những kết quả đạt được, những hạn chế, nguyên nhân trong quá trình thực hiện chính sách, mà còn đề xuất các kiến nghị bổ sung, phát triển cơ chế, chính sách phù hợp với bối cảnh thành phố Cần Thơ mới sau sáp nhập. Qua đó, nghiên cứu góp phần thúc đẩy sự phát triển bền vững của thành phố Cần Thơ, bảo đảm thành phố thực sự phát huy vai trò là trung tâm động lực của vùng ĐBSCL trong tiến trình tái cấu trúc chiến lược phát triển quốc gia.

2. Mục tiêu và phương pháp nghiên cứu

Mục tiêu nghiên cứu: Nghiên cứu nhằm phân tích và đánh giá một cách toàn diện tình hình triển khai, tổ chức thực hiện các nghị quyết của Trung ương Đảng về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Trên cơ sở kết quả đánh giá, nghiên cứu xác định những kết quả đạt được, những hạn chế và nguyên nhân trong quá trình thực hiện các chủ trương, chính sách, từ đó đề xuất các giải pháp và kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả thực thi các định hướng phát triển, góp phần thúc đẩy sự phát triển bền vững của thành phố Cần Thơ trong giai đoạn tiếp theo.

Phương pháp nghiên cứu: Nghiên cứu được thực hiện trên cơ sở kết hợp giữa lý luận và thực tiễn, dựa trên các quan điểm, chủ trương của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước liên quan đến xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ. Các phương pháp nghiên cứu chủ yếu được sử dụng bao gồm: (i) phương pháp phân tích và tổng hợp tài liệu nhằm hệ thống hóa các cơ sở lý luận và khung chính sách liên quan; (ii) phương pháp so sánh để đối chiếu mục tiêu, nội dung và kết quả thực hiện các nghị quyết trong từng giai đoạn; (iii) phương pháp hệ thống hóa nhằm

làm rõ mối quan hệ giữa các chính sách, chương trình và kết quả thực hiện; và (iv) phương pháp đánh giá chính sách nhằm xác định mức độ đạt được mục tiêu, những hạn chế, nguyên nhân và đề xuất các giải pháp phù hợp với định hướng phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

3. Kết quả và thảo luận

3.1. Khái quát nội dung các Nghị quyết của Trung ương về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045

Trong những năm gần đây, Trung ương đã ban hành một hệ thống các nghị quyết trọng điểm nhằm định hướng và thúc đẩy sự phát triển của thành phố Cần Thơ, qua đó khẳng định vai trò của thành phố như một trung tâm động lực của vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Trọng tâm là Nghị quyết số 59-NQ/TW năm 2020 của Bộ Chính trị, trong đó xác định mục tiêu xây dựng Cần Thơ đến năm 2030 trở thành thành phố sinh thái, văn minh, hiện đại, mang đậm bản sắc văn hóa sông nước vùng Đồng bằng sông Cửu Long; đồng thời là trung tâm vùng về dịch vụ thương mại, du lịch, logistics, công nghiệp chế biến, nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, giáo dục – đào tạo, y tế chuyên sâu, khoa học – công nghệ, văn hóa và thể thao. Nghị quyết cũng nhấn mạnh vai trò của Cần Thơ là đô thị hạt nhân của vùng, nơi người dân có mức sống vật chất và tinh thần ở mức cao, hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh, quốc phòng – an ninh được bảo đảm vững chắc. Với tầm nhìn đến năm 2045, Cần Thơ được định hướng phát triển trở thành một trong những thành phố sinh thái, hiện đại và có trình độ phát triển khá trong khu vực châu Á (Bộ Chính trị,2020).

Để hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược nêu trên, Nghị quyết số 59-NQ/TW đã xác lập hệ thống các chỉ tiêu phát triển kinh tế – xã hội cụ thể cho từng giai đoạn. Trong giai đoạn 2021–2025, thành phố được kỳ vọng đạt tốc độ tăng trưởng GRDP bình quân từ 7,5–8%/năm, GRDP bình quân đầu người đạt khoảng 6.200-6.800 USD, cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng dịch vụ giữ vai trò chủ đạo, gắn với nâng cao tỷ trọng sản phẩm công nghệ cao và cải thiện rõ rệt các chỉ tiêu an sinh xã hội, môi trường và đô thị hóa. Sang giai đoạn 2026–2030, các chỉ tiêu tiếp tục được nâng lên nhằm hướng tới phát triển bền vững, với mục tiêu duy trì tăng trưởng ổn định, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, mở rộng bao phủ các dịch vụ xã hội cơ bản và cải thiện toàn diện chất lượng sống của người dân đô thị (Bộ Chính trị,2020).

Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 98/NQ-CP năm 2021 nhằm cụ thể hóa và tổ chức thực hiện Nghị quyết số 59-NQ/TW của Bộ Chính trị. Nghị quyết này xác định bảy nhóm nhiệm vụ và giải pháp trọng tâm, bao gồm: tăng cường công tác quán triệt, tuyên truyền và tạo sự đồng thuận xã hội; hoàn thiện quy hoạch và cơ chế, chính sách phát triển các ngành, lĩnh vực then chốt; phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội đồng bộ, hiện đại; huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực đầu tư; phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, khoa học và công nghệ; đẩy mạnh liên kết vùng; và xây dựng Đảng gắn với cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Qua đó, Nghị quyết số 98/NQ-CP đóng vai trò là khung hành động tổng thể, bảo đảm tính thống nhất và khả thi trong quá trình triển khai các mục tiêu phát triển thành phố Cần Thơ (Chính phủ Việt Nam, 2021).

Tiếp tục cụ thể hóa các chủ trương của Trung ương, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 45/2022/QH15, quy định thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù cho thành phố Cần Thơ. Nghị quyết tập trung vào các nhóm chính sách then chốt liên quan đến quản lý tài chính – ngân

sách nhà nước, quản lý đất đai và quy hoạch, cơ chế thu nhập đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thuộc thành phố quản lý, cũng như các chính sách ưu đãi và hỗ trợ đầu tư đối với một số dự án hạ tầng và phát triển nông nghiệp có ý nghĩa chiến lược đối với vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Việc áp dụng các cơ chế, chính sách đặc thù này được kỳ vọng sẽ tạo dư địa thể chế và nguồn lực mới, qua đó nâng cao tính chủ động, linh hoạt và hiệu quả trong quản lý, điều hành phát triển của thành phố (Quốc hội, 2022).

Tóm lại, việc Trung ương ban hành đồng bộ các nghị quyết trọng điểm nêu trên thể hiện rõ quyết tâm chính trị và tầm nhìn chiến lược trong xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ trở thành đô thị trung tâm, động lực phát triển của vùng Đồng bằng sông Cửu Long và cả nước. Hệ thống các nghị quyết này không chỉ mang tính định hướng chiến lược lâu dài, mà còn có giá trị thực tiễn cao, tạo lập cơ sở chính trị – pháp lý quan trọng để thành phố Cần Thơ chủ động, sáng tạo trong tổ chức thực hiện và từng bước hiện thực hóa mục tiêu trở thành trung tâm phát triển năng động, hiện đại, có sức lan tỏa mạnh mẽ đối với toàn vùng trong giai đoạn tới (Bộ Chính trị, 2020; Chính phủ Việt Nam, 2021; Quốc hội, 2022).

3.2. Đánh giá kết quả triển khai và thực hiện các Nghị quyết của Trung ương về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ giai đoạn 2021-2025

3.2.1. Tổng quan chung về phát triển kinh tế của thành phố Cần Thơ giai đoạn 2021-2025

Dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê và ước tính của thành phố Cần Thơ, trong giai đoạn 2021–2025, tốc độ tăng trưởng GRDP của thành phố đạt bình quân khoảng 6,86%/năm, cao hơn đáng kể so với giai đoạn 2016–2020 (4,97%/năm) và giai đoạn 2011–2015 (5,97%/năm). Đặc biệt, trong giai đoạn 2021–2024, tốc độ tăng trưởng GRDP của Cần Thơ đạt khoảng 6,77%/năm, cao hơn mức tăng trưởng bình quân chung của cả nước (khoảng 4,38%/năm), phản ánh xu hướng phục hồi và tăng trưởng kinh tế tương đối tích cực của địa phương trong bối cảnh nền kinh tế chịu nhiều tác động từ các cú sốc bên ngoài và nội tại (Tổng cục Thống kê, 2024).

Cùng với tăng trưởng kinh tế, thu nhập bình quân đầu người của thành phố có sự cải thiện rõ rệt. GRDP bình quân đầu người tăng từ khoảng 59,64 triệu đồng/người năm 2021 lên 86,55 triệu đồng/người năm 2024 và ước đạt 94,94 triệu đồng/người năm 2025 (tương đương khoảng 3.600 USD), mức cao nhất trong vùng ĐBSCL. Kết quả này cho thấy vai trò đầu tàu kinh tế của Cần Thơ trong khu vực tiếp tục được củng cố (Tổng cục Thống kê,2024).

Về tài khóa, tổng thu ngân sách nhà nước trên địa bàn giai đoạn 2021–2025 ước đạt khoảng 116 nghìn tỷ đồng, với tốc độ tăng bình quân khoảng 6,17%/năm, cơ bản hoàn thành các chỉ tiêu kế hoạch đề ra. Tổng vốn đầu tư thực hiện toàn xã hội trên địa bàn đạt khoảng 361.965 tỷ đồng, trong đó khu vực ngoài nhà nước giữ vai trò chủ đạo, chiếm hơn một nửa tổng vốn đầu tư, cho thấy khu vực kinh tế tư nhân ngày càng đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế địa phương (Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ, 2025).

Bên cạnh những kết quả đạt được, tăng trưởng kinh tế của thành phố Cần Thơ trong giai đoạn 2021-2025 vẫn chưa đạt được mức kỳ vọng theo mục tiêu đề ra tại Nghị quyết số 59-NQ/TW của Bộ Chính trị, trong đó yêu cầu tốc độ tăng trưởng GRDP bình quân từ 7,5–8%/năm (Bộ Chính trị, 2020). Đáng chú ý, mức tăng trưởng tuy cao hơn các giai đoạn trước nhưng còn thiếu tính ổn định và bền vững. Giá trị tăng thêm của GRDP biến động khá mạnh giữa các năm, phản ánh nền tảng tăng trưởng chưa thực sự vững chắc và còn phụ thuộc lớn vào các yếu tố ngắn hạn.

Mặc dù GRDP bình quân đầu người của Cần Thơ dẫn đầu vùng ĐBSCL, song so với phạm vi cả nước, thành phố chỉ xếp khoảng thứ 15/34 địa phương và đứng thứ 5/6 trong nhóm các thành phố trực thuộc Trung ương. Đặc biệt, mức GRDP bình quân đầu người vẫn còn cách khá xa so với mục tiêu 6.200–6.800 USD vào năm 2025 theo định hướng của Nghị quyết số 59-NQ/TW (Bộ Chính trị, 2020), cho thấy chất lượng tăng trưởng và năng suất lao động chưa được cải thiện tương xứng.

Hoạt động phát triển doanh nghiệp và thu hút đầu tư nước ngoài còn nhiều hạn chế. Đến cuối năm 2024, thành phố có khoảng 16.295 doanh nghiệp đang hoạt động, song mật độ doanh nghiệp chỉ đạt khoảng 5 doanh nghiệp trên 1.000 dân, thấp hơn đáng kể so với mức bình quân của cả nước. Phần lớn doanh nghiệp trên địa bàn có quy mô nhỏ và siêu nhỏ, năng lực cạnh tranh và khả năng tham gia chuỗi giá trị còn hạn chế. Thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chưa tạo được đột phá, với 129 dự án còn hiệu lực và tổng vốn đăng ký khoảng 3,44 tỷ USD; tỷ trọng vốn FDI trong tổng vốn đầu tư thực hiện có xu hướng giảm dần qua các năm (Tổng cục Thống kê, 2024).

Về ngân sách, mặc dù tổng thu đạt kế hoạch, song cơ cấu nguồn thu chưa thực sự bền vững, chủ yếu vẫn dựa vào các khoản thu từ đất đai và xổ số kiến thiết, trong khi các nguồn thu ổn định, có giá trị gia tăng cao từ công nghiệp và dịch vụ chất lượng cao còn hạn chế. Ngân sách địa phương vì vậy vẫn phụ thuộc tương đối lớn vào sự hỗ trợ từ ngân sách Trung ương.

Tóm lại, tăng trưởng kinh tế của thành phố Cần Thơ trong giai đoạn 2021–2025 tuy có cải thiện so với các giai đoạn trước nhưng chưa tạo được bước đột phá thực chất và còn thiếu tính bền vững. Những hạn chế về hạ tầng chiến lược, hệ thống logistics còn phân tán, cùng với chất lượng nguồn nhân lực chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu chuyển dịch sang mô hình tăng trưởng dựa trên công nghệ cao và kinh tế số, tiếp tục là những thách thức lớn đối với quá trình phát triển của thành phố trong giai đoạn tới (Bộ Chính trị, 2020; Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ, 2025).

3.2.2. Kết quả triển khai và thực hiện các Nghị quyết của Trung ương về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ, giai đoạn 2021-2025

3.2.2.1. Đối với các nhiệm vụ trọng tâm triển khai và thực hiện Nghị quyết số 59-NQ/TW ngày 05 tháng 8 năm 2020 của Bộ Chính trị

Việc triển khai và tổ chức thực hiện Nghị quyết số 59-NQ/TW ngày 05/8/2020 của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã đạt được một số kết quả bước đầu quan trọng. TP. Cần Thơ đã chủ động phối hợp với Ban Kinh tế Trung ương tổ chức quán triệt, phổ biến nội dung nghị quyết và kịp thời tham mưu ban hành các chương trình, kế hoạch hành động nhằm cụ thể hóa các mục tiêu, nhiệm vụ đã được xác định. Đồng thời, thành phố tích cực phối hợp với các bộ, ngành Trung ương trong việc tham mưu Chính phủ ban hành Nghị quyết số 98/NQ-CP về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 59-NQ/TW và trình Quốc hội ban hành Nghị quyết số 45/2022/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Cần Thơ, qua đó từng bước tạo lập khung thể chế và cơ chế chính sách phù hợp cho quá trình phát triển của thành phố (Bộ Chính trị, 2020; Chính phủ Việt Nam, 2021; Quốc hội, 2022).

Về kết quả phát triển kinh tế-xã hội, trong giai đoạn 2021–2025, tốc độ tăng trưởng GRDP của thành phố Cần Thơ ước đạt bình quân khoảng 6,86%/năm, cao hơn đáng kể so với giai đoạn

2016–2020 (4,97%/năm), phản ánh sự phục hồi và cải thiện năng lực tăng trưởng của nền kinh tế địa phương. Bên cạnh đó, thành phố tiếp tục khẳng định vai trò trung tâm của vùng ĐBSCL trong các lĩnh vực giáo dục-đào tạo, y tế chuyên sâu và khoa học – công nghệ, góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ công và năng lực cạnh tranh của vùng (Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ, 2025).

Mặc dù đạt được một số kết quả tích cực, việc thực hiện Nghị quyết số 59-NQ/TW trên địa bàn thành phố Cần Thơ vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế và khó khăn. Quy mô nền kinh tế của thành phố hiện nay chưa đủ lớn để tạo ra sức lan tỏa mạnh mẽ và đóng vai trò động lực phát triển rõ nét cho toàn vùng ĐBSCL; một số ngành kinh tế chủ lực như xuất khẩu thủy sản và dệt may phục hồi chậm, chưa tạo được đột phá về giá trị gia tăng. Trong số 20 nhiệm vụ trọng tâm được xác định, vẫn còn một số nhiệm vụ đang triển khai nhưng tiến độ chưa đáp ứng yêu cầu đề ra, ảnh hưởng đến tính đồng bộ và hiệu quả chung của quá trình thực hiện nghị quyết.

Bên cạnh đó, việc huy động các nguồn lực xã hội hóa và đầu tư ngoài ngân sách chưa đạt được kết quả như kỳ vọng. Một số cơ chế, chính sách đặc thù được quy định tại Nghị quyết số 45/2022/QH15 của Quốc hội chậm được thể chế hóa và triển khai trên thực tế, làm hạn chế khả năng tạo lập nguồn lực phát triển cho thành phố. Điển hình là chính sách chi thu nhập tăng thêm cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức còn gặp khó khăn do yêu cầu thành phố phải tự cân đối nguồn ngân sách. Công tác lập, thẩm định và phê duyệt các quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết còn chậm, kéo theo những vướng mắc trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư và triển khai các dự án đầu tư (Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ, 2024).

Ngoài ra, các yếu tố khách quan như biến đổi khí hậu diễn biến ngày càng phức tạp, tình trạng hạn hán, sạt lở gia tăng và sự khan hiếm nguồn vật liệu san lấp, đặc biệt là cát xây dựng, đã gây áp lực lớn và làm chậm tiến độ thực hiện nhiều công trình hạ tầng trọng điểm trên địa bàn thành phố (Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ, 2024).

Những hạn chế, bất cập nêu trên xuất phát từ cả nguyên nhân chủ quan và khách quan. Về chủ quan, sự phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn của thành phố trong một số thời điểm còn chưa thật sự chặt chẽ, công tác tham mưu, đề xuất các giải pháp mang tính đột phá và liên ngành còn hạn chế, làm giảm hiệu quả tổ chức thực hiện các nhiệm vụ được giao. Về khách quan, một số quy định pháp luật hiện hành liên quan đến đầu tư, đất đai và quy hoạch còn chồng chéo, thiếu tính đồng bộ và ổn định, gây khó khăn, lúng túng cho địa phương trong quá trình triển khai thực hiện các cơ chế, chính sách phát triển theo tinh thần của Nghị quyết số 59-NQ/TW (Bộ Chính trị,2020; Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ, 2024).

3.2.2.2. Đối với các nhiệm vụ trọng tâm triển khai và thực hiện Nghị quyết số 98/NQ-CP ngày 30 tháng 8 năm 2021 của Chính phủ

Trong giai đoạn 2021–2025, việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 98/NQ-CP ngày 30/8/2021 của Chính phủ về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 59-NQ/TW đã giúp thành phố Cần Thơ đạt được một số kết quả bước đầu đáng ghi nhận. Theo báo cáo của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ, thành phố đã chủ động phối hợp với các cơ quan Trung ương tổ chức quán triệt, phổ biến nội dung nghị quyết và kịp thời tham mưu ban hành các chương trình, kế hoạch hành động cụ thể nhằm triển khai các mục tiêu, nhiệm vụ được giao (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Trong tổng số 20 nhiệm vụ trọng tâm được xác định tại Nghị quyết số 98/NQ-CP, thành phố đã tổ chức thực hiện và cụ thể hóa được 11 nhiệm vụ thông qua việc ban hành các chương trình, đề án và kế hoạch triển khai. Đồng thời, thành phố đã rà soát, cập nhật và triển khai 25 dự án kết cấu hạ tầng quan trọng, trong đó có 13 dự án đang được triển khai thực hiện và 03 dự án đã được phê duyệt chủ trương đầu tư, bố trí vốn đầu tư công trung hạn. Một số dự án tiêu biểu bao gồm nâng cấp, mở rộng các tuyến đường tỉnh (ĐT.917, ĐT.918, ĐT.921, ĐT.923), khởi công tuyến đường vành đai phía Tây và dự án Bệnh viện Ung bướu thành phố Cần Thơ với quy mô 500 giường, góp phần cải thiện kết cấu hạ tầng và nâng cao năng lực cung ứng dịch vụ công (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Bên cạnh đó, các sở, ban, ngành của thành phố đã triển khai 25/35 nhiệm vụ thuộc phạm vi trách nhiệm thông qua việc ban hành các văn bản chỉ đạo, kế hoạch chuyên ngành và chương trình hành động cụ thể. Một số kết quả nổi bật có thể kể đến như xây dựng cơ sở dữ liệu cung – cầu lao động, lập quy hoạch phát triển du lịch sinh thái và đẩy mạnh triển khai chương trình chuyển đổi số toàn diện. Thành phố cũng đang tích cực phối hợp với các bộ, ngành Trung ương trong việc triển khai các đề án mang tính liên kết vùng, bao gồm: thành lập Trung tâm liên kết, sản xuất, chế biến và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp vùng Đồng bằng sông Cửu Long; nâng cấp Viện Nghiên cứu lúa Đồng bằng sông Cửu Long đạt trình độ khu vực ASEAN; và xây dựng Khu công nghệ thông tin tập trung (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Mặc dù đạt được một số kết quả tích cực, việc thực hiện Nghị quyết số 98/NQ-CP trên địa bàn thành phố Cần Thơ vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế và khó khăn. Theo báo cáo của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ, tính đến ngày 12/4/2024, vẫn còn 05/20 nhiệm vụ trọng tâm đang được triển khai nhưng tiến độ thực hiện chậm so với yêu cầu đề ra; đồng thời, các bộ, ngành Trung ương mới chỉ triển khai được 04/20 nhiệm vụ thuộc trách nhiệm của mình (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Một số cơ chế, chính sách đặc thù theo các nghị quyết của Quốc hội chậm được thể chế hóa và triển khai trên thực tế, làm giảm hiệu quả huy động và sử dụng nguồn lực phục vụ phát triển thành phố. Các dự án đầu tư theo hình thức ưu đãi, điển hình như dự án nạo vét luồng hàng hải Định An – Cần Thơ, còn gặp nhiều vướng mắc trong việc xác định cơ quan có thẩm quyền phê duyệt do phạm vi dự án trải dài trên địa bàn nhiều tỉnh, thành phố. Bên cạnh đó, việc thu hút các nguồn lực xã hội hóa và đầu tư ngoài ngân sách nhà nước còn hạn chế, trong khi quy mô nền kinh tế của thành phố chưa đủ lớn để tạo ra sức lan tỏa mạnh mẽ đối với toàn vùng Đồng bằng sông Cửu Long.

Ngoài ra, tiến độ lập, thẩm định và phê duyệt các quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết còn chậm so với kế hoạch, gây ảnh hưởng đến quá trình lựa chọn nhà đầu tư và triển khai các dự án. Các yếu tố khách quan như dịch bệnh, biến đổi khí hậu diễn biến phức tạp, tình trạng hạn hán, sạt lở bờ sông và sự khan hiếm nguồn vật liệu san lấp, đặc biệt là cát xây dựng, đã tạo áp lực lớn và làm chậm tiến độ thi công nhiều công trình hạ tầng trọng điểm trên địa bàn thành phố (UBND TP. Cần Thơ, 2024b; UBND TP. Cần Thơ, 2024c).

Những hạn chế, bất cập trong quá trình thực hiện Nghị quyết số 98/NQ-CP xuất phát từ cả nguyên nhân chủ quan và khách quan. Về chủ quan, sự phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn của thành phố trong một số thời điểm chưa thực sự chặt chẽ, công tác tham mưu và đề xuất các giải pháp mang tính đột phá, liên ngành còn hạn chế, làm ảnh hưởng đến tiến độ và hiệu quả tổ chức thực hiện các nhiệm vụ được giao. Về khách quan, một số quy định pháp luật hiện hành liên

quan đến đầu tư, đất đai và quy hoạch còn chồng chéo, thiếu tính đồng bộ và ổn định, gây khó khăn cho địa phương trong quá trình triển khai thực hiện các cơ chế, chính sách phát triển theo định hướng của Trung ương (Chính phủ Việt Nam, 2021; UBND TP. Cần Thơ, 2024).

3.2.2.3. Đối với các nhiệm vụ trọng tâm triển khai và thực hiện Nghị quyết số 45/2022/QH15 của Quốc hội

Tính đến giữa năm 2024, việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 45/2022/QH15 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Cần Thơ đã đạt được một số kết quả tích cực trên nhiều lĩnh vực. Trước hết, về công tác thể chế hóa và quán triệt nghị quyết, ngay sau khi Quốc hội ban hành Nghị quyết số 45/2022/QH15, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 130/QĐ-TTg nhằm phân công nhiệm vụ cụ thể cho các bộ, ngành liên quan và thành phố Cần Thơ cũng đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo, tổ chức thực hiện. Trên cơ sở đó, thành phố Cần Thơ đã chủ động phối hợp với các cơ quan Trung ương tổ chức các hội nghị quán triệt nội dung nghị quyết đến tận cấp quận, huyện, phường, xã, góp phần tạo sự thống nhất trong nhận thức và tổ chức thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù trên địa bàn (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Trong lĩnh vực quản lý đất đai, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 10/2022/QĐ-TTg, theo đó ủy quyền cho Hội đồng nhân dân thành phố Cần Thơ quyết định chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa từ hai vụ trở lên với quy mô dưới 500 ha. Thành phố đã vận dụng hiệu quả cơ chế này để thông qua danh mục chuyển mục đích sử dụng đất lúa phục vụ triển khai hai dự án hạ tầng quan trọng, gồm Dự án Đường Vành đai phía Tây với diện tích 157,75 ha và Dự án Đường tỉnh 921 với diện tích 22,38 ha, qua đó góp phần tháo gỡ nút thắt về quỹ đất cho các công trình giao thông chiến lược (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Đối với công tác quản lý quy hoạch, thành phố đã được phân cấp thẩm quyền phê duyệt điều chỉnh cục bộ quy hoạch chung xây dựng các khu chức năng và quy hoạch chung đô thị theo trình tự, thủ tục rút gọn do Thủ tướng Chính phủ quy định, qua đó rút ngắn thời gian xử lý thủ tục hành chính và nâng cao tính chủ động của địa phương trong công tác quy hoạch. Trong lĩnh vực tài chính – ngân sách, thành phố đã thông qua kế hoạch phát hành trái phiếu chính quyền địa phương với tổng mức vốn 2.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2024–2025; đồng thời đề xuất một số dự án được hưởng cơ chế vay lại từ nguồn vốn ODA/DPO, tiêu biểu như dự án đường kết nối quận Ô Môn – huyện Thới Lai với huyện Giồng Riềng (Kiên Giang) và dự án nâng cấp Quốc lộ 61C với tổng mức đầu tư trên 8.780 tỷ đồng. Bên cạnh đó, thành phố cũng triển khai rà soát các loại phí, lệ phí nhằm tăng sức hấp dẫn đối với doanh nghiệp và mở rộng nguồn thu ngân sách địa phương (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Một số dự án trọng điểm khác cũng đạt được những bước tiến ban đầu. Đối với Dự án nạo vét kết hợp thu hồi sản phẩm luồng hàng hải Định An – Cần Thơ, Bộ Giao thông vận tải đã bổ sung dự án vào danh mục nạo vét vùng nước cảng biển kết hợp thu hồi sản phẩm, đồng thời chấp thuận cho ba doanh nghiệp thực hiện các khảo sát chuyên sâu phục vụ lập báo cáo nghiên cứu khả thi. Đối với Dự án Trung tâm liên kết, sản xuất, chế biến và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp vùng Đồng bằng sông Cửu Long, thành phố đã phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hoàn thiện hồ sơ đề án trình Thủ tướng Chính phủ, đồng thời phê duyệt đề cương và dự toán chi phí lập quy hoạch phân khu tỷ lệ 1/2000 tại hai địa điểm gồm quận Bình Thủy và huyện Cờ Đỏ (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình triển khai thực hiện Nghị quyết số 45/2022/QH15 vẫn còn tồn tại một số hạn chế và khó khăn đáng chú ý. Thứ nhất, tiến độ thể chế hóa một số cơ chế, chính sách đặc thù còn chậm; việc cụ thể hóa nghị quyết thông qua các văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, ngành Trung ương trong một số trường hợp chưa đầy đủ, làm giảm hiệu quả vận dụng cơ chế thí điểm tại địa phương. Thứ hai, trong lĩnh vực tài chính – ngân sách, cơ chế thưởng vượt thu ngân sách Trung ương gặp vướng mắc do chưa đạt được sự thống nhất giữa thành phố và Bộ Tài chính trong việc áp dụng các quy định của Luật Ngân sách nhà nước đối với kết quả thu ngân sách các năm 2022 và 2023. Đồng thời, chính sách chi thu nhập tăng thêm cho cán bộ, công chức, viên chức với mức tối đa 0,8 lần tiền lương ngạch, bậc chưa thể triển khai do yêu cầu thành phố phải tự cân đối ngân sách và bảo đảm nguồn chi ổn định (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Ngoài ra, việc triển khai Dự án nạo vét luồng hàng hải Định An – Sông Hậu còn gặp nhiều khó khăn do phạm vi dự án đi qua địa bàn nhiều tỉnh, thành phố như Trà Vinh, Sóc Trăng, Bến Tre, dẫn đến lúng túng trong việc xác định cơ quan có thẩm quyền phê duyệt theo quy định tại Nghị định số 57/2024/NĐ-CP. Bên cạnh đó, việc huy động các nguồn lực xã hội hóa cho đầu tư phát triển hạ tầng chiến lược chưa đạt được kết quả như kỳ vọng, do quy mô nền kinh tế thành phố còn hạn chế, chưa đủ lớn để tạo sức lan tỏa và hấp dẫn mạnh mẽ đối với khu vực ngoài nhà nước (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

Những hạn chế, bất cập nêu trên xuất phát từ cả nguyên nhân chủ quan và khách quan. Về chủ quan, sự phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn của thành phố trong một số thời điểm chưa thực sự chặt chẽ; công tác tham mưu, đề xuất các giải pháp mang tính đột phá để khai thác tối đa cơ chế, chính sách đặc thù còn hạn chế. Về khách quan, một số quy định pháp luật hiện hành liên quan đến đầu tư, đất đai và quy hoạch vẫn còn chồng chéo, thiếu đồng bộ, gây khó khăn cho địa phương trong quá trình vận dụng các cơ chế thí điểm. Đặc biệt, việc Quy hoạch thành phố Cần Thơ thời kỳ 2021–2030 được phê duyệt chậm hơn so với kế hoạch đã ảnh hưởng đáng kể đến tiến độ lập các quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết và quá trình lựa chọn nhà đầu tư triển khai các dự án trọng điểm trên địa bàn thành phố (UBND TP. Cần Thơ, 2024).

3.3. Đề xuất một số kiến nghị chủ yếu trong bối cảnh mới hiện nay

Tóm lại, nhằm bảo đảm việc thực hiện đầy đủ, hiệu quả các nhiệm vụ đã được xác định trong các nghị quyết của Trung ương, đồng thời xuất phát từ việc phân tích các nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, bất cập nêu trên, nghiên cứu đề xuất một số kiến nghị chủ yếu trong bối cảnh mới hiện nay như sau:

Thứ nhất, cần tiến hành rà soát toàn diện các mục tiêu, nhiệm vụ và nhóm giải pháp đã được xác định trong các nghị quyết hiện hành để kịp thời tham mưu, đề xuất Bộ Chính trị, Quốc hội và Chính phủ xem xét điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với bối cảnh mới sau khi sáp nhập địa giới hành chính giữa thành phố Cần Thơ, tỉnh Hậu Giang và tỉnh Sóc Trăng, cũng như yêu cầu tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp. Trong đó, cần ưu tiên rà soát các cơ chế liên quan đến phân cấp, phân quyền trong quản lý quy hoạch, đất đai, đầu tư công, ngân sách và điều phối phát triển vùng, bởi đây là những lĩnh vực chịu tác động trực tiếp từ việc mở rộng không gian hành chính và thay đổi mô hình quản trị địa phương. Việc ưu tiên điều chỉnh các nội dung này nhằm hạn chế nguy cơ chồng chéo thẩm quyền giữa cấp thành phố và cấp xã, đồng thời nâng cao hiệu quả điều hành, phối hợp và phân bổ nguồn lực trong một không gian phát triển mới có quy

mô lớn hơn và tính liên kết vùng cao hơn. Bên cạnh đó, nghiên cứu có thể tham khảo thêm kinh nghiệm quốc tế về quản trị đô thị vùng và mô hình đô thị sau sáp nhập hành chính như mô hình Seoul (Hàn Quốc) về liên kết quản trị vùng đô thị trung tâm, mô hình Thượng Hải (Trung Quốc) về phân quyền mạnh cho chính quyền địa phương gắn với phát triển hạ tầng chiến lược hoặc mô hình chính quyền đô thị hai cấp của Nhật Bản nhằm tăng tính so sánh, chiều sâu học thuật và giá trị thực tiễn cho kiến nghị.

Chẳng hạn, kinh nghiệm của Seoul tại Hàn Quốc cho thấy phát triển đô thị bền vững cần gắn với hệ thống giao thông công cộng tích hợp, quy hoạch đô thị theo định hướng TOD và tăng cường kết nối vùng nhằm giảm áp lực quản trị đối với khu vực trung tâm.[2] Trong khi đó, mô hình "cộng đồng 15 phút tuần hoàn" của Thượng Hai tại Trung Quốc lại nhấn mạnh việc tổ chức không gian đô thị theo hướng phân quyền dịch vụ công xuống các cộng đồng dân cư, bảo đảm người dân có thể tiếp cận các nhu cầu thiết yếu trong phạm vi di chuyển ngắn, từ đó nâng cao hiệu quả quản trị địa phương và giảm áp lực hạ tầng đô thị trung tâm.[3] Đối với Nhật Bản, mô hình chính quyền địa phương hai cấp được đánh giá là tinh gọn và hiệu quả nhờ phân định tương đối rõ thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở, đồng thời bảo đảm tính tự chủ của chính quyền địa phương trong cung ứng dịch vụ công và quản trị cộng đồng. Những kinh nghiệm này có thể là cơ sở tham khảo quan trọng cho việc hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền, điều phối vùng và tổ chức chính quyền địa phương tại thành phố Cần Thơ trong bối cảnh mới sau sáp nhập đơn vị hành chính.[4]

Thứ hai, tăng cường công tác nắm bắt tình hình cơ sở, kịp thời ổn định tư tưởng, tâm tư, nguyện vọng của đội ngũ đảng viên, cán bộ, công chức và các tầng lớp nhân dân; qua đó củng cố sự đồng thuận xã hội, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân trong quá trình triển khai thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội theo các nghị quyết Trung ương trong bối cảnh địa giới hành chính mới.

Thứ ba, cần sớm nghiên cứu điều chỉnh Quy hoạch chung thành phố Cần Thơ thời kỳ 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050 trên cơ sở kế thừa và tích hợp ba quy hoạch đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt của thành phố Cần Thơ, tỉnh Hậu Giang và tỉnh Sóc Trăng trước đây. Việc điều chỉnh quy hoạch cần bảo đảm phù hợp với các định hướng phát triển mới, tái cấu trúc không gian phát triển theo hướng liên kết vùng, tối ưu hóa phân bổ và sử dụng nguồn lực, đồng thời bảo đảm tính liên tục về pháp lý theo quy định của Chính phủ. Trọng tâm cần tập trung vào công tác điều hành phát triển kinh tế – xã hội, xác định rõ các khâu đột phá trong nhiệm kỳ mới, tiến độ và nguồn lực thực hiện các công trình, dự án trọng điểm, công tác giải phóng mặt bằng, giải ngân vốn đầu tư công và thu hút đầu tư ngoài ngân sách.

Thứ tư, cần rà soát, kiện toàn và điều chỉnh thành phần Ban Chỉ đạo triển khai thực hiện các nghị quyết theo tình hình mới, nhằm nâng cao hiệu quả chỉ đạo, điều phối và hỗ trợ Ủy ban nhân dân thành phố trong quá trình phối hợp, làm việc với các cơ quan Trung ương và các địa phương

2. Báo điện tử VOV. (2025, June 30). *Mô hình chính quyền địa phương 2 cấp của Nhật Bản rất tinh gọn và hiệu quả*. VOV.VN. https://vov.vn/the-gioi/ho-so/mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-cua-nhat-ban-rat-tinh-gon-va-hieu-qua-post1211173.vov

3. Học viện Chính trị khu vực IV – Phân viện Miền Nam. (2024). *Mô hình "cộng đồng 15 phút tuần hoàn" thay đổi diện mạo của Thượng Hải*. https://phanvienmiennam.acst.edu.vn/mo-hinh-cong-dong-15-phut-tuan-hoan-thay-doi-dien-mao-cua-thuong-hai

4. VnExpress. (2025). *Cách thủ đô Hàn Quốc phát triển giao thông đô thị bền vững*. https://vnexpress.net/cach-thu-do-han-quoc-phat-trien-giao-thong-do-thi-ben-vung-4914425.html

liên quan. Trên cơ sở đó, Ban Chỉ đạo cần tập trung tháo gỡ các nhiệm vụ còn tồn đọng, triển khai chậm hoặc chưa đạt hiệu quả, đặc biệt là: (i) kiến nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công Thương, Bộ Quốc phòng đẩy nhanh tiến độ thực hiện các nhiệm vụ được phân công tại Phụ lục I và các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng do bộ, ngành Trung ương thực hiện theo Phụ lục III của Nghị quyết số 98/NQ-CP ngày 30/8/2021 của Chính phủ; (ii) tranh thủ sự hỗ trợ của Bộ Nông nghiệp và Môi trường trong việc sớm trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thành lập, tổ chức và hoạt động Trung tâm liên kết, sản xuất, chế biến và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp vùng Đồng bằng sông Cửu Long tại thành phố Cần Thơ; (iii) phối hợp với Bộ Xây dựng và Cục Hàng hải Việt Nam ưu tiên đẩy nhanh triển khai Dự án nạo vét luồng Định An nhằm đáp ứng yêu cầu khai thác tàu có trọng tải từ 10.000 đến 20.000 tấn ra vào cụm cảng Cái Cui và các cảng khu vực Đồng bằng sông Cửu Long; và (iv) phối hợp với Bộ Công Thương, Bộ Tài chính và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp để tháo gỡ vướng mắc, đẩy nhanh tiến độ triển khai các dự án Nhà máy Nhiệt điện Ô Môn III và Ô Môn IV theo đúng quy định pháp luật.

Thứ năm, tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính theo hướng thực chất, đơn giản hóa thủ tục, tăng cường ứng dụng chuyển đổi số trong quản lý nhà nước, qua đó nâng cao năng lực cạnh tranh của môi trường đầu tư, kinh doanh; đồng thời tạo điều kiện thuận lợi nhất cho doanh nghiệp và nhà đầu tư trong quá trình triển khai hoạt động sản xuất, kinh doanh trên địa bàn thành phố.

4. Kết luận

Tóm lại, quá trình triển khai các nghị quyết của Trung ương về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, đặc biệt là sự phục hồi và tăng trưởng kinh tế tích cực trong giai đoạn 2021-2025. Tuy nhiên, thực tế thực hiện cho thấy sự phát triển của thành phố vẫn chưa tương xứng với tiềm năng và lợi thế sẵn có, khi nhiều chỉ tiêu kinh tế - xã hội chủ chốt chưa đạt mức kỳ vọng và vai trò trung tâm vùng chưa thực sự bứt phá rõ nét.

Bối cảnh mới hiện nay, đặc biệt là sự kiện hợp nhất hành chính giữa thành phố Cần Thơ với các tỉnh Hậu Giang và Sóc Trăng vào năm 2025, cùng với việc vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đã tạo ra một bước ngoặt đòi hỏi phải tái cấu trúc chiến lược phát triển tổng thể. Việc rà soát, sửa đổi và bổ sung các nghị quyết hiện hành là yêu cầu cấp thiết để xây dựng một khung thể chế phù hợp với quy mô của một "siêu đô thị" mới, giúp tối ưu hóa việc phân bổ nguồn lực và không gian phát triển.

Bên cạnh đó, nghiên cứu đã đề xuất và nhấn mạnh việc thành phố cần tập trung tháo gỡ các điểm nghẽn về hạ tầng chiến lược, logistics và đẩy mạnh cải cách hành chính để nâng cao năng lực cạnh tranh. Với tầm nhìn đến năm 2050, những điều chỉnh mang tính đột phá về cơ chế chính sách sẽ là nền tảng vững chắc để Cần Thơ phát triển bền vững, hiện đại và mang đậm bản sắc, thực sự khẳng định vai trò là trung tâm động lực dẫn dắt sự thịnh vượng của toàn vùng Đồng bằng sông Cửu Long và vươn tầm khu vực châu Á.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo điện tử VOV. (2025, June 30). *Mô hình chính quyền địa phương 2 cấp của Nhật Bản rất tinh gọn và hiệu quả*. VOV.VN. https://vov.vn/the-gioi/ho-so/mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-cua-nhat-ban-rat-tinh-gon-va-hieu-qua-post1211173.vov

2..Bộ Chính trị. (2005). *Nghị quyết số 45-NQ/TW ngày 17 tháng 02 năm 2005 về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa*. Đảng Cộng sản Việt Nam. Truy cập ngày 30/01/2026

3. Bộ Chính trị. (2020). *Nghị quyết số 59-NQ/TW ngày 05 tháng 8 năm 2020 về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*. Đảng Cộng sản Việt Nam. Truy cập ngày 14/6/2024, từ https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/nghi-quyet-so-59-nqtw-ngay-0582020-cua-bo-chinh-tri-ve-xay-dung-va-phat-trien-thanh-pho-can-tho-den-nam-2030-tam-nhin-6816.

4. Chính phủ Việt Nam. (2021). *Nghị quyết số 98/NQ-CP ngày 05 tháng 8 năm 2021 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 59-NQ/TW của Bộ Chính trị*. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Truy cập ngày 14/6/2024, từ https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/nghi-quyet-cua-chinh-phu/nghi-quyet-so-98nq-cp-ngay-3082021-cua-chinh-phu-ban-hanh-chuong-trinh-hanh-dong-cua-chinh-phu-thuc-hien-nghi-quyet-so-59-nqtw-ngay-7779.

5. Học viện Chính trị khu vực IV – Phân viện Miền Nam. (2024). *Mô hình "cộng đồng 15 phút tuần hoàn" thay đổi diện mạo của Thượng Hải*. https://phanvienmiennam.acst.edu.vn/mo-hinh-cong-dong-15-phut-tuan-hoan-thay-doi-dien-mao-cua-thuong-hai

6. Lê Sơn. (2025). *Cần Thơ hợp nhất – Một tháng vận hành thông suốt, dân tin tưởng, doanh nghiệp mừng.* Báo điện tử Chính phủ. Truy cập ngày 22/12/2025, từ https://baochinhphu.vn/can-tho-hop-nhat-mot-thang-van-hanh-thong-suot-dan-tin-tuong-doanh-nghiep-mung-102250803165710353.htm.

7. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2022). *Nghị quyết số 45/2022/QH15 ngày 11 tháng 01 năm 2022 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Cần Thơ*. Truy cập ngày 14/6/2024, từ https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=205187&classid=1&orggroupid=1.

8. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2024). *Báo cáo sơ kết 03 năm thực hiện Nghị quyết số 45/2022/QH15 của Quốc hội: "Về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Cần Thơ"*. (Tài liệu lưu hành nội bộ).

9. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2024). *Báo cáo tình hình thực hiện triển khai các Nghị quyết của Trung ương về xây dựng và phát triển thành phố Cần Thơ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045"*. (Tài liệu lưu hành nội bộ).

10. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2025). *Báo cáo điều chỉnh quy hoạch thành phố Cần Thơ, thời kỳ 2021-2023, tầm nhìn đến năm 2050*. (Tài liệu lưu hành nội bội)

11.VnExpress. (2025). *Cách thủ đô Hàn Quốc phát triển giao thông đô thị bền vững*. https://vnexpress.net/cach-thu-do-han-quoc-phat-trien-giao-thong-do-thi-ben-vung-4914425.html

NGHỊ QUYẾT SỐ 66-NQ/TW NGÀY 30/4/2025 CỦA BỘ CHÍNH TRỊ VÀ YÊU CẦU TIẾP TỤC HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Hồ Minh Hải[*]

Tóm tắt: *Ngày 30/4/2025, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 66-NQ/TW về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới. Nghị quyết xác định đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật là đột phá chiến lược, có ý nghĩa nền tảng đối với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong bối cảnh thực hiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, tổ chức chính quyền địa phương giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc hiện thực hóa chủ trương, đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương. Do đó, việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là một yêu cầu cần thiết, xuyên suốt tinh thần Nghị quyết số 66-NQ/TW.*

Thông qua bài viết này, tác giả tập trung làm rõ những định hướng lớn của Nghị quyết số 66-NQ/TW về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật, phân tích vai trò và thực trạng pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Trên cơ sở đánh giá những kết quả đạt được và chỉ ra những hạn chế, khó khăn, vướng mắc còn tồn tại, bài viết đề xuất các yêu cầu, giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật về mô hình tổ chức, phân cấp, phân quyền, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương, nhằm đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, khả thi và đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

Từ khóa: *Xây dựng pháp luật, tổ chức bộ máy, hoạt động, chính quyền địa phương.*

Abstract: *On April 30, 2025, the Politburo enacted Resolution No. 66-NQ/TW on reforming legislative development and law enforcement to meet national development requirements in the new era. The Resolution identifies these reforms as a strategic breakthrough and a fundamental cornerstone for building a socialist rule-of-law State in Vietnam. Amidst the acceleration of decentralization and devolution, local government apparatuses play a pivotal role in institutionalizing Party guidelines and State laws, thereby enhancing the efficacy and efficiency of local state management. Consequently, the continued refinement of legislation governing the organization and operation of local governments is an essential requirement that aligns with the core spirit of Resolution No. 66-NQ/TW.*

In this article, the author elucidates the key directives of Resolution No. 66-NQ/TW regarding legislative and enforcement reforms, while analyzing the roles and current legal framework of local government operations. By evaluating achievements and identifying existing limitations,

[*] TS; Phó Giám đốc Sở Tư pháp thành phố Cần Thơ.

difficulties, and obstacles, the article proposes requirements and solutions to improve legal frameworks on organizational models and power delegation. These measures aim to ensure legal consistency, uniformity, and feasibility, ultimately serving the nation's development goals in the new period.

Keywords: *Legislative development, organizational structure, operation, local government.*

1. Đặt vấn đề

Chính quyền địa phương giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước. Là cấp trực tiếp tổ chức thực hiện Hiến pháp, pháp luật, đưa chủ trương đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống. Hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương không chỉ là yêu cầu nội tại của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà còn là điều kiện quyết định nâng cao hiệu lực, hiệu quả, quản trị quốc gia và địa phương. Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị đã xác định rõ yêu cầu đổi mới tư duy xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, trong đó nhấn mạnh việc hoàn thiện thể chế về tổ chức bộ máy, phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương.

Sau sắp xếp cả nước ta có 2.621 xã, 687 phường và 13 đặc khu, với quy mô và chức năng, nhiệm vụ rất nhiều thay đổi trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, là cấp chính quyền cơ sở trực tiếp, gần dân nhất và thay vì là "cánh tay nối dài" trong tổ chức chính quyền địa phương 03 cấp trước đây thì nay, cấp xã là chủ thể trực tiếp hoạch định, tổ chức, thực hiện các mục tiêu. Với mục tiêu thiết lập chính quyền cơ sở trực tiếp đủ năng lực và thực quyền để giải quyết nhanh chóng, hiệu quả yêu cầu quản lý trong bối cảnh mới thì việc xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật giữ vai trò quyết định. Vì vậy, nghiên cứu, quán triệt đầy đủ, đúng đắn các chủ trương, quan điểm của Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị sẽ tạo nên những đổi mới nền tảng, góp phần xây dựng chính quyền cơ sở vững mạnh, chính quy, đáp ứng yêu cầu phát triển của quản trị quốc gia hiện đại và nền hành chính phục vụ.

2. Quan điểm, định hướng của Nghị quyết số 66-NQ/TW liên quan đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Nghị quyết số 66-NQ/TW xác định rõ pháp luật là công cụ chủ yếu để tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước, quản lý xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Trong đó, pháp luật về chính quyền địa phương giữ vai trò trực tiếp điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước với Nhân dân ở cơ sở. Trên cơ sở đó, xác định một số quan điểm, định hướng quan trọng trong hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương như sau:

Thứ nhất, nhấn mạnh việc chuyển từ tư duy "quản lý" sang tư duy "kiến tạo phát triển", từ "tiền kiểm" sang "hậu kiểm". Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền; bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm; tăng cường trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực. Cụ thể, Nghị quyết xác định, bên cạnh một số bộ luật, luật quy định về quyền con người, quyền công dân, tố tụng tư pháp cần cụ thể; thì về cơ bản các luật khác, nhất là luật điều chỉnh các nội dung về kiến tạo phát triển chỉ quy định những vấn đề khung, những vấn đề có tính nguyên tắc thuộc thẩm quyền của Quốc hội, còn những vấn đề thực tiễn thường xuyên biến động

thì giao Chính phủ, Bộ, ngành, địa phương quy định để bảo đảm linh hoạt, phù hợp với thực tiễn. Điều này nhằm khắc phục tình trạng "luật chờ văn bản hướng dẫn", khiến quy định của luật chậm đi vào cuộc sống[1].

Thứ hai, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho địa phương tối đa theo phương châm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm". Chủ trương này nhằm rút ngắn thời gian giải quyết, ra quyết định của chính quyền địa phương; hạn chế tình trạng "hỏi", xin ý kiến của địa phương đối với các bộ, ngành Trung ương[2]. Qua đó, khuyến khích sự chủ động, sáng tạo và linh hoạt của chính quyền địa phương trong thực hiện nhiệm vụ.

Thứ ba, một điểm mới quan trọng của Nghị quyết số 66-NQ/TW là nhấn mạnh tổ chức thi hành pháp luật là khâu quyết định hiệu quả của pháp luật nhưng hiện khâu này vẫn còn yếu. Chính quyền địa phương là chủ thể trực tiếp tổ chức thi hành phần lớn các quy định pháp luật. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải gắn chặt với yêu cầu nâng cao năng lực thực thi, kỷ luật, kỷ cương hành chính.

Thứ tư, việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải gắn với việc cơ cấu lại không gian phát triển mới ở từng địa bàn. Sau khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính, địa giới hành chính và không gian phát triển của các địa phương có sự thay đổi rất lớn, do đó, việc pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải được hoàn thiện nhằm đảm bảo tính đặc thù của từng địa phương, góp phần đáp ứng nhu cầu quản lý và kiến tạo phát triển của địa phương mới.

Nhìn chung, việc Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 66-NQ/TW đã đánh dấu bước đột phá chiến lược trong đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật, tạo tiền đề cho một cuộc cải cách thể chế sâu sắc, góp phần hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả và lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm. Việc triển khai Nghị quyết đã tác động toàn diện và mạnh mẽ tới công tác hoàn thiện thể chế, pháp luật của cả hệ thống chính trị từ Trung ương tới địa phương, được các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị, đông đảo tầng lớp Nhân dân, đội ngũ luật gia, luật sư, cộng đồng doanh nghiệp đồng tình, đón nhận và hưởng ứng. Kết quả thực hiện Nghị quyết số 66-NQ/TW thời gian qua đã tạo được chuyển biến rõ nét với nhiều nội dung đột phá trong công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế, pháp luật, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

3. Một số kết quả đạt được trong quá trình thực hiện Nghị quyết số 66-NQ/TW liên quan đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

Bám sát sự lãnh đạo của Đảng, các chủ trương trong Nghị quyết số 66-NQ/TW, Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành và địa phương đã chủ động, linh hoạt đổi mới phương thức hoạt động, sáng tạo trong triển khai thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thích ứng với tình hình thực tiễn để hoàn thành khối lượng công việc lập pháp lớn, đồ sộ của nhiệm kỳ. Đáng chú ý, chỉ riêng trong năm 2025, Quốc hội đã xem xét thông qua Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 và 111 luật, nghị quyết quy phạm pháp luật - một số lượng kỷ lục các dự án, dự thảo

1. Báo Tin tức và Dân tộc (2024), *Tường thuật phiên chất vấn và trả lời chất vấn của Quốc hội,* https://baotintuc.vn/thoi-su/tuong-thuat-phien-chat-van-va-tra-loi-chat-van-cua-quoc-hoi-20240603223243684.htm, truy cập 05/3/2026.

2. Báo Quân đội nhân dân (2023), *Vì sao văn bản hỏi, xin ý kiến nhiều thế?,* https://www.qdnd.vn/cung-ban-luan/vi-sao-van-ban-hoi-xin-y-kien-nhieu-the-728255, truy cập 05/3/2026.

luật, nghị quyết; Chính phủ đã ban hành 349 nghị định, nghị quyết quy phạm pháp luật; các bộ, ngành đã soạn thảo, trình ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền 1.396 văn bản - nhiều nhất trong cả nhiệm kỳ; các địa phương đã ban hành 13.000 văn bản quy phạm pháp luật.[3] Trong đó, phải kể tới các Luật, Nghị quyết tạo cơ sở pháp lý thực hiện cuộc cách mạng tinh gọn tổ chức bộ máy hệ thống chính trị, sắp xếp đơn vị hành chính, tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, xử lý những vấn đề cốt lõi của đời sống kinh tế - xã hội... kịp thời thể chế hóa những chủ trương, quyết sách chiến lược trong các Nghị quyết của Bộ Chính trị được ban hành cuối năm 2024 và trong năm 2025.

Từ ngày 01/6/2025 đến 31/8/2025, các Bộ, cơ quan ngang Bộ đã tham mưu cho Chính phủ trình Quốc hội khóa XV thông qua 28 Luật và 10 nghị quyết tại kỳ họp thứ 9, trình Chính phủ ban hành 120 nghị định, nghị quyết quy phạm pháp luật tạo hành lang pháp lý cho Bộ, ngành, địa phương triển khai thực hiện việc sắp xếp tổ chức bộ máy, thực hiện chính quyền địa phương 02 cấp (trong đó có 30 nghị định về phân cấp, phân quyền, phân định thẩm quyền trong các lĩnh vực; các Bộ, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành theo thẩm quyền 89 Thông tư về phân cấp, phân định thẩm quyền gắn với mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp)[4]. Việc kịp thời hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm thực hiện chủ trương phân cấp, phân quyền đã giúp chuyển giao quyền quyết định các vấn đề hành chính cụ thể xuống cấp chính quyền gần dân hơn, tăng tốc độ xử lý và giảm tải trong Trung ương, đồng thời, góp phần giải phóng nguồn lực và giảm chi phí tuân thủ cho người dân và doanh nghiệp. Nhìn chung, hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương từng bước được hoàn thiện, tiêu biểu là Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các luật, nghị định có liên quan. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương ngày càng đa dạng, linh hoạt hơn, phân cấp phân quyền được đẩy mạnh, vai trò của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được khẳng định.

Bên cạnh kết quả đạt được, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương vẫn còn một số tồn tại, hạn chế, cụ thể như:

Một là, phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương chưa thật sự rõ ràng, còn chồng chéo, dẫn đến đùn đẩy trách nhiệm hoặc vượt thẩm quyền. Nhiều quy định liên quan đến phân cấp, phân quyền, ủy quyền còn phân tán ở các luật chuyên ngành, nghị định, thông tư, nội dung chưa thống nhất, dẫn đến khó khăn trong tổ chức thực hiện và áp dụng ở địa phương. Một số trường hợp pháp luật chưa phân định rạch ròi thẩm quyền giữa cấp tỉnh - cấp xã, giữa Hội đồng nhân dân - Ủy ban nhân dân, giữa Ủy ban nhân dân và cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, dẫn đến có trường hợp một việc nhiều cấp cùng có thẩm quyền hoặc một việc nhưng không quy định rõ cấp nào chịu trách nhiệm.

Hai là, quy định về phân cấp, ủy quyền chưa đồng bộ, thiếu cơ chế kiểm soát và đánh giá hiệu quả, phân cấp, phân quyền đôi lúc chưa thực chất, còn hình thức. Một số thẩm quyền được phân cấp nhưng kèm theo quá nhiều điều kiện ràng buộc, phải xin ý kiến hoặc chờ phê duyệt của

3. Đảng ủy Chính phủ (2026). *Báo cáo số 129-BC/ĐU ngày 05/01/2026 kết quả thực hiện Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 30 tháng 4 năm 2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới trong năm 2025, phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm năm 2026.*

4. Đảng ủy Chính phủ (2026). *Báo cáo số 129-BC/ĐU ngày 05/01/2026 kết quả thực hiện Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 30 tháng 4 năm 2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới trong năm 2025, phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm năm 2026.*

cơ quan trung ương. Từ đó, quy trình giải quyết công việc kéo dài, giảm tính kịp thời, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương.

Ba là, cơ chế trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực ở địa phương chưa thật hiệu quả. Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương và người đứng đầu chưa được thiết kế như một chế định pháp lý độc lập, chưa có nguyên tắc, trình tự, chế tài. Quy định về giải trình được quy định ở nhiều văn bản luật, trên thực tế chưa xem việc giải trình là trách nhiệm bắt buộc mà mang tính chất báo cáo, thông tin. Bên cạnh đó, quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân nghiêng về phối hợp hơn là kiểm soát quyền lực. Cơ chế kiểm soát quyền lực trong chính quyền địa phương tuy đã được chú trọng nhưng chưa đầy đủ, chưa tạo được các công cụ pháp lý mạnh để phòng ngừa lạm quyền, né tránh trách nhiệm.

Bốn là, còn hạn chế trong đảm bảo điều kiện để thực thi thẩm quyền của chính quyền địa phương. Một số trường hợp phân cấp, phân quyền nhưng không tương xứng về nguồn lực để thực hiện như: nguồn nhân lực, kinh phí… Từ đó, dẫn đến thực trạng thẩm quyền "trên giấy".

Năm là, pháp luật hiện hành tuy đã có phân biệt giữa đô thị, nông thôn, hải đảo, miền núi, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, nhưng về cơ bản vẫn thiết kế mô hình tổ chức theo hướng tương đối giống nhau, chưa phân biệt về trình độ phát triển kinh tế - xã hội, quy mô dân số, không gian lãnh thổ, mức độ đô thị hóa... Từ đó, dẫn đến việc thiếu linh hoạt, khó phát huy sáng kiến, không khai thác được lợi thế của từng địa phương.

Năm 2026 có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc hiện thực hóa các nghị quyết của Đảng. Trọng tâm ưu tiên hàng đầu là tập trung lãnh đạo, chỉ đạo để rà soát, thể chế hóa ngay các chủ trương lớn nêu trong văn kiện Đại hội XIV và các Nghị quyết chiến lược của Bộ Chính trị, bám sát Chương trình công tác năm 2026 của Ban Chỉ đạo Trung ương về hoàn thiện thể chế, pháp luật. Bên cạnh đó, năm 2026 cần tập trung sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp và xử lý các văn bản được điều chỉnh bởi Nghị quyết của Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội theo cơ chế đặc biệt, xử lý khó khăn, vướng mắc do quy định pháp luật, bảo đảm hoàn thành trước ngày 01/3/2027 theo Nghị quyết số 206/2025/QH15 của Quốc hội và Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trên cơ sở quan điểm, định hướng tại Nghị quyết số 66-NQ/TW

Từ thực trạng nêu trên, việc hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cần được đặt trong tổng thể yêu cầu đổi mới tư duy xây dựng và thi hành pháp luật theo tinh thần Nghị quyết số 66-NQ/TW. Trong bối cảnh phát triển mới, đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng rõ thẩm quyền, mạnh phân cấp, phân quyền, tăng cường trách nhiệm giải trình, đảm bảo thống nhất nhưng linh hoạt, phù hợp với thực tiễn từng địa phương.

Hệ thống pháp luật phải đảm bảo tính đồng bộ thống nhất, khắc phục tình trạng, chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật. Xác định rõ ràng thẩm quyền trách nhiệm của từng cấp chính quyền, phân cấp, phân quyền cần được thực hiện thực chất gắn với giao đủ nguồn lực và tăng cường trách nhiệm giải trình.

Bên cạnh đó, thể chế về tổ chức chính quyền địa phương cần được thiết kế linh hoạt, phù hợp với đặc điểm của từng loại đơn vị hành chính. Kịp thời tổng kết thể chế hóa các mô hình thí điểm

đã chứng minh hiệu quả trong thực tiễn. Việc hoàn thiện pháp luật không chỉ dừng lại ở việc ban hành quy định mới mà còn phải đặc biệt chú trọng đến khâu tổ chức thi hành, lấy hiệu quả quản trị địa phương và sự hài lòng của người dân làm thước đo.

Nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, thiết nghĩ cần tập trung thực hiện một số giải pháp như sau:

Một là, tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp lý bảo đảm đồng bộ thống nhất và khả thi, để thực hiện tốt giải pháp này, trước hết cần rà soát tổng thể các quy định pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

Hiện nay các quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được quy định ở nhiều văn bản Luật khác nhau như: Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, pháp luật về cán bộ, công chức, pháp luật về ngân sách, đất đai, đầu tư công… Do được xây dựng ở các thời điểm khác nhau nên còn quy định thiếu thống nhất, chưa liên thông, phát sinh chồng chéo thẩm quyền, khó áp dụng trên thực tế. Theo đó, để khắc phục những hạn chế này, việc rà soát tổng thể cần được thực hiện đối với tất cả các hình thức văn bản pháp luật từ Luật cho đến các văn bản dưới luật, tập trung thực hiện đối với các nhóm lĩnh vực lớn như:

Rà soát pháp luật về mô hình tổ chức bộ máy. Đây là quá trình xem xét toàn diện các quy định pháp luật liên quan đến cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, mối quan hệ công tác, cơ chế vận hành của các cơ quan… Việc rà soát tổng thể nhằm đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật, khắc phục tình trạng mỗi ngành quy định một cách khác nhau, mâu thuẫn giữa luật chung và luật chuyên ngành, thiếu liên thông trong tổ chức và vận hành bộ máy, từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tạo cơ sở pháp lý cho đổi mới quản trị nhà nước. Khi thực hiện rà soát pháp luật về tổ chức bộ máy cần tập trung rà soát quy định về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan để phát hiện những nhiệm vụ đang trùng lắp, nhiệm vụ phân công chưa hợp lý, lĩnh vực có nhiều đầu mối quản lý. Từ đó điều chỉnh hệ thống pháp luật theo hướng một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì, rõ chức năng, rõ trách nhiệm, tránh chồng chéo nhiệm vụ. Bên cạnh đó, thực hiện rà soát quy định pháp luật về cơ cấu tổ chức bộ máy để tinh giản đầu mối, hợp nhất chức năng tương đồng, giảm tầng nấc trung gian, nâng cao tính chuyên nghiệp. Đặc biệt, tập trung rà soát quy định về phân cấp, phân quyền, đây là nội dung có tác động trực tiếp đến hiệu quả tổ chức bộ máy. Cần rà soát nhiệm vụ nào trung ương cần giữ, nhiệm vụ nào giao địa phương, nhiệm vụ nào cấp tỉnh, nhiệm vụ nào cấp xã, cơ chế phối hợp giữa các cấp và điều kiện đảm bảo để thực hiện.

Rà soát tổng thể các quy định về ngân sách và đầu tư công. Đây là hai lĩnh vực có vai trò đặc biệt quan trọng trong quản lý, điều hành phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo hoạt động của chính quyền địa phương, lĩnh vực liên quan trực tiếp đến phân bổ nguồn lực công, sử dụng tài sản công, thực hiện các chương trình, dự án phát triển, bảo đảm an sinh xã hội… Việc rà soát tổng thể đối với hai lĩnh vực này nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn lực công, khắc phục đầu tư dàn trải, giảm thất thoát lãng phí, nâng cao chất lượng dự án, sử dụng ngân sách đúng mục tiêu và hiệu quả. Khi thực hiện rà soát, tập trung rà soát quy định về phân cấp quản lý ngân sách, lập và điều hành ngân sách, đầu tư công… để điều chỉnh quy định pháp luật nhằm tăng tính tự chủ tài chính cho địa phương, đảm bảo địa phương chủ động hơn trong quản lý nguồn lực, gắn trách nhiệm với quyền quyết định, đơn giản hóa thủ tục, rút ngắn thời gian xử lý.

Khi thực hiện rà soát cần đảm bảo tính đồng bộ để kịp thời phát hiện, xử lý tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu thống nhất giữa luật, pháp lệnh, nghị định và văn bản hướng dẫn thi hành. Việc hoàn thiện pháp luật không chỉ dừng lại ở việc sửa từng luật riêng lẻ mà phải có cái nhìn bao quát, đặt trong tổng thể hệ thống pháp luật, đảm bảo tính liên thông giữa pháp luật về tổ chức bộ máy, ngân sách, đầu tư công, cán bộ, công chức và phân cấp, phân quyền… Có như vậy mới hạn chế được tối đa tình trạng cùng một vấn đề, cùng một nội dung lại được quy định khác nhau giữa các văn bản pháp luật, gây khó khăn trong quá trình thực thi trên thực tế.

Một yêu cầu quan trọng tiếp theo là các quy định pháp luật phải xuất phát từ điều kiện thực tế, năng lực quản trị và trình độ cán bộ của từng địa phương. Do đó trong quá trình xây dựng pháp luật cần tăng cường đánh giá tác động của chính sách, lấy ý kiến thực chất của địa phương để đảm bảo văn bản sau khi ban hành có thể áp dụng ngay trong thực tiễn. Để đảm bảo tính đồng bộ và khả thi, cần tạo cơ chế để chính quyền địa phương tham gia sâu hơn vào quá trình xây dựng, phản biện và hoàn thiện pháp luật. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương chính là "thước đo" quan trọng nhất đối với chất lượng của hệ thống pháp luật.

Hai là, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình.

Phân cấp, phân quyền là yêu cầu tất yếu nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước. Việc phân cấp, phân quyền cần được thực hiện theo hướng rõ người, rõ việc, rõ quyền, rõ trách nhiệm, hạn chế các quy định mang tính nguyên tắc chung, giao thẩm quyền nhưng không xác định cụ thể phạm vi, nội dung và trách nhiệm. Theo tinh thần của Nghị quyết số 66-NQ/TW cần tiếp tục luật hóa đầy đủ các nội dung phân cấp, phân quyền, khắc phục tình trạng phân quyền, phân cấp nhưng vẫn phụ thuộc vào ý kiến chấp thuận của cơ quan cấp trên.

Trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đặt ra yêu cầu kiểm soát chặt chẽ quyền lực nhà nước. Do đó, pháp luật cần thiết kế đồng bộ các cơ chế kiểm soát quyền lực theo hướng kiểm soát bằng pháp luật, bằng cơ chế giám sát và bằng trách nhiệm của cá nhân. Cơ chế kiểm soát quyền lực cần được thực hiện xuyên suốt từ trung ương đến địa phương, bao gồm giám sát của Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, hoạt động kiểm tra, thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hiện nay, mặc dù pháp luật đã quy định chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân nhưng trên thực tế còn hạn chế như phạm vi giám sát còn dàn trải, chất lượng giám sát chưa đồng đều, hiệu lực giám sát chưa cao. Do đó, pháp luật về giám sát cần quy định rõ hơn về phạm vi giám sát, xác định cụ thể lĩnh vực giám sát trọng tâm, trách nhiệm cụ thể của từng chủ thể chịu giám sát, nội dung bắt buộc phải giải trình, tập trung vào các lĩnh vực quản lý đất đai, đầu tư công, ngân sách, cải cách hành chính, quản lý tài sản công… Ngoài ra, kiểm soát quyền lực không chỉ thông qua cơ chế giám sát của cơ quan nhà nước mà cần phát huy vai trò của Nhân dân, cần hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin, phản biện xã hội, giám sát cộng đồng, lấy ý kiến người dân, cụ thể là việc hoàn thiện quy định về công khai thông tin, tiếp nhận phản ánh, kiến nghị, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội.

Song song với kiểm soát quyền lực, phân cấp, phân quyền phải đi đôi với việc xác lập rõ trách nhiệm giải trình. Trách nhiệm giải trình cần được xác lập như một chế định pháp lý độc lập, rõ ràng và có tính bắt buộc trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là chính quyền địa phương.

Hiện nay, trách nhiệm giải trình đã được đề cập trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Tiếp cận thông tin… Tuy nhiên, các quy định hiện hành còn phân tán, thiếu thống nhất, chủ yếu mang tính nguyên tắc, chưa hình thành cơ chế pháp lý đầy đủ về chủ thể giải trình, nội dung giải trình, trình tự giải trình, trách nhiệm pháp lý khi không giải trình hoặc giải trình không đầy đủ. Thực tế còn tình trạng né tránh trách nhiệm, đùn đẩy công việc, chậm xử lý hồ sơ, không xác định được trách nhiệm giải trình, giải trình hình thức, thiếu hiệu quả. Do đó, cần hoàn thiện pháp luật theo hướng xây dựng trách nhiệm giải trình thành một chế định pháp lý cụ thể, thống nhất và có tính cưỡng chế rõ ràng.

Ba là, đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm từng loại đơn vị hành chính, tránh áp dụng cứng nhắc một mô hình cho mọi địa phương.

Mỗi loại đơn vị hành chính có đặc điểm khác nhau về quy mô dân số, trình độ phát triển kinh tế - xã hội, yêu cầu quản lý và năng lực quản trị. Vì vậy việc đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương cần dựa trên phân loại đơn vị hành chính thay vì áp dụng một mô hình thống nhất cho tất cả các địa phương. Pháp luật cần tiếp tục hoàn thiện theo hướng tạo cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc áp dụng các mô hình tổ chức chính quyền địa phương khác nhau đối với đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo, khu vực có tính chất đặc thù, bảo đảm phù hợp với yêu cầu quản lý và phục vụ Nhân dân.

Đối với đô thị, yêu cầu quản lý nhà nước phức tạp, tốc độ phát triển nhanh đòi hỏi mô hình chính quyền có tính tập trung, linh hoạt và phản ứng nhanh. Việc đổi mới mô hình chính quyền địa phương đô thị cần gắn với cơ chế phân quyền mạnh hơn, đồng thời hoàn thiện cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình để kiểm soát quyền lực. Đối với khu vực nông thôn, yêu cầu quản lý nhà nước gắn với đất đai, dân cư, xây dựng nông thôn mới và an sinh xã hội. Vì vậy mô hình chính quyền địa phương nông thôn cần đảm bảo gần dân, sát dân, phát huy vai trò tự quản của cộng đồng dân cư, đồng thời tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước ở cơ sở. Đối với các đơn vị hành chính có tính chất đặc biệt như miền núi, biên giới, hải đảo, cần có mô hình tổ chức chính quyền địa phương linh hoạt hơn, phù hợp với điều kiện địa lý, dân cư và yêu cầu bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Bốn là, hoàn thiện cơ chế pháp lý nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, tăng cường vai trò quyết định và giám sát của Hội đồng nhân dân, đổi mới phương thức hoạt động của Ủy ban nhân dân theo hướng chuyên nghiệp, hiện đại, phục vụ Nhân dân.

Trước hết, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng làm rõ hơn vị trí, vai trò, chức năng của Hội đồng nhân dân với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Các quy định pháp luật cần đảm bảo sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, khắc phục tình trạng chồng lấn chức năng hoặc Hội đồng nhân dân hoạt động hình thức, chưa phát huy đầy đủ vai trò quyết định và giám sát. Bên cạnh đó, cần hoàn thiện cơ chế pháp lý về công khai, minh bạch và ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Việc công khai thông tin, số hóa quy trình làm việc sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình, tạo điều kiện để Nhân dân tham gia giám sát hoạt động của chính quyền địa phương.

Năm là, bảo đảm các điều kiện thi hành pháp luật và nâng cao chất lượng, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức địa phương.

Cán bộ, công chức, viên chức là cái gốc của mọi vấn đề, việc đảm bảo đầy đủ các điều kiện, đặc biệt là nguồn lực, cơ chế tổ chức và chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ở địa phương có ý nghĩa quyết định đối với hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương. Khi pháp luật được thiết kế đồng bộ với điều kiện thực hiện, bộ máy chính quyền địa phương sẽ vận hành thông suốt, giảm tình trạng ách tắc, né tránh trách nhiệm, qua đó nâng cao chất lượng quản lý, điều hành và phục vụ Nhân dân. Đồng thời, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức địa phương theo hướng chuyên nghiệp, liêm chính, có năng lực áp dụng pháp luật sẽ trực tiếp nâng cao chất lượng tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đủ trình độ và trách nhiệm không chỉ bảo đảm pháp luật được thực thi nghiêm túc mà còn góp phần củng cố kỷ luật, kỷ cương hành chính, tăng cường trách nhiệm giải trình, từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong thực tiễn.

Để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ở địa phương, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế tuyển dụng, sử dụng, đánh giá và đãi ngộ cán bộ, công chức, viên chức ở địa phương theo hướng lấy năng lực, phẩm chất và hiệu quả công việc làm thước đo chủ yếu. Sắp xếp, bố trí cán bộ, công chức, viên chức đúng vị trí việc làm, đúng chuyên môn, đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương trong tình hình mới. Đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng, đảm bảo thiết thực, gắn với yêu cầu thi hành pháp luật. Siết chặt kỷ luật, kỷ cương hành chính, tăng cường kiểm soát quyền lực, đề cao trách nhiệm cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu, đồng thời có cơ chế khuyến khích, bảo vệ cán bộ, công chức, viên chức dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung, góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức địa phương đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

Mặt khác, cần xây dựng cơ chế linh hoạt để cho Ủy ban nhân dân các cấp, người đứng đầu các cơ quan chuyên môn được quyền quyết định những vấn đề xã hội phát sinh nhưng luật chưa điều chỉnh, từ đó đảm bảo xử lý kịp thời những vấn đề xã hội phát sinh mà không phải chờ phải có luật mới thực hiện, điều này giải quyết được rất nhiều vấn đề thực tiễn đặt ra. Tuy nhiên, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, người đứng đầu các cơ quan chuyên môn cần kịp thời báo cáo với Hội đồng nhân dân hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân để Hội đồng nhân dân thực hiện giám sát sau đó.

Một vấn đề nữa thực tiễn hiện nay là thừa đội ngũ cấp phó các sở, ngành, và cấp phó các phòng chuyên môn nghiệp vụ dẫn đến lãng phí nguồn nhân lực, do đó cần cơ cấu lại cấp phó theo hướng mỗi sở ngành không quá 05 phó, mỗi phòng không quá 02 phó, để đảm bảo sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực, vấn đề này cần thực hiện ngay trong năm 2026.

5. Kết luận

Hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là yêu cầu khách quan cấp thiết trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương thời gian qua cho thấy mặc dù khuôn khổ pháp luật cơ bản đã được hình thành, song vẫn còn không ít hạn chế, bất cập

về phân định thẩm quyền, mô hình tổ chức, cơ chế vận hành và mức độ tự chủ của chính quyền các cấp.

Trong bối cảnh mới Nghị quyết số 66-NQ/TW đã đặt ra yêu cầu đổi mới căn bản tư duy xây dựng và thi hành pháp luật, lấy hiệu quả quản trị quốc gia và địa phương, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp làm trung tâm. Tiếp tục hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cần được triển khai đồng bộ có trọng tâm, trọng điểm. Trong đó, đặc biệt nhấn mạnh yêu cầu phân cấp, phân quyền thực chất gắn với kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và bảo đảm nguồn lực thực hiện.

Bài viết đánh giá tổng thể, khách quan về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trên cơ sở thực tiễn đặt ra, đồng thời đề xuất một số giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương. Thiết nghĩ thực hiện tốt các giải pháp nêu trên sẽ góp phần xây dựng chính quyền địa phương tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, chủ động, linh hoạt, sáng tạo, gần dân, sát dân và phục vụ Nhân dân. Qua đó, hiện thực hóa mục tiêu xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước theo tinh thần Nghị quyết số 66-NQ/TW trong giai đoạn mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương (2022). *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.*

2. Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.*

3. Bộ Chính trị, Ban Bí thư (2025). *Kết luận số 186-KL/TW ngày 29/8/2025 về tình hình, kết quả hoạt động của bộ máy hệ thống chính trị và chính quyền địa phương 2 cấp.*

4. Bộ Tư pháp (2024). *Báo cáo số 270/BC-BTP ngày 03/7/2024 tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020.*

5. Bộ Tư pháp (2025). *Báo cáo số 835/BC-BTP ngày 29/12/2025 kết quả công tác tư pháp năm 2025, nhiệm kỳ 2021 - 2025; định hướng nhiệm kỳ 2026 - 2030 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2026.*

6. Chính phủ (2025). *Nghị quyết số 268/NQ-CP ngày 31/8/2025 về tình hình triển khai thực hiện và vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp.*

7. Đảng ủy Chính phủ (2026). *Báo cáo số 129-BC/ĐU ngày 05/01/2026 kết quả thực hiện Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 30 tháng 4 năm 2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới trong năm 2025*

PHẦN 2
TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH, HÀNH VI HÀNH CHÍNH THUỘC THẨM QUYỀN CỦA CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP HIỆN NAY

Huỳnh Thị Sinh Hiền[*]
Diệp Thành Nguyên[**]

Tóm tắt: *Bài viết tập trung phân tích quy định pháp luật về thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính bởi Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay. Từ đó, bài viết liên hệ thực tế hoạt động này, chỉ ra những vướng mắc phát sinh và đề xuất các giải pháp pháp lý nhằm phát huy hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại của chủ tịch UBND cấp xã.*

Từ khóa: *Thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, chính quyền địa phương hai cấp.*

Abstract: *This article analyzes legal provisions on the competence and procedures for the settlement of complaints against administrative decisions and administrative acts by the Chairperson of the Commune-level People's Committee within the current two-tier local government model. Based on an examination of practical complaint-settlement activities, the article identifies existing difficulties and proposes legal solutions aimed at improving the effectiveness of complaint settlement by the Chairperson of the Commune-level People's Committee.*

Keywords: *competence and procedures for complaint settlement; Chairperson of the Commune-level People's Committee; two-tier local government model.*

Giới thiệu:

Với chủ trương tinh gọn bộ máy nhà nước, Đảng và Nhà nước quyết định bỏ chính quyền cấp huyện, xây dựng chính quyền địa phương hai cấp nhằm bố trí, sắp xếp lại nguồn lực trên cơ sở phân cấp phân quyền hợp lý hướng tới mục tiêu phục vụ nhân dân tốt hơn.[1] Với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cấp xã - cấp chính quyền gần dân nhất trực tiếp giải quyết nhiều công việc hơn nhưng với chất lượng mong đợi cao hơn. Việc chính quyền cấp xã giải quyết nhiều công

[*] TS.GVC; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
[**] ThS.GVC; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

1. Anh Thơ, "*Chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam mở rộng không gian phát triển tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp*", https://baochinhphu.vn/chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-o-viet-nam-mo-rong-khong-gian-phat-trien-tao-thuan-loi-cho-nguoi-dan-va-doanh-nghiep-102250617111329632.htm, đăng ngày 17/6/2025 truy cập ngày 2/3/2026.

việc hành chính hơn, tiếp xúc nhân dân nhiều hơn đi kèm với khả năng sẽ có nhiều tranh chấp hành chính phát sinh hơn giữa nhân dân và các chủ thể có thẩm quyền ở cấp xã. Tất nhiên, các khiếu nại về tranh chấp hành chính trên cũng cần được giải quyết ở cấp xã. Trước những thay đổi pháp luật liên quan đến giải quyết khiếu nại trong bối cảnh bước đầu tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, bài viết phân tích, đánh giá pháp luật khiếu nại hiện hành liên quan đến thẩm quyền và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính hành vi hành chính của Chủ tịch UBND cấp xã. Trên cơ sở đó, bài viết liên hệ thực tế để chỉ ra những vướng mắc, bất cập của pháp luật và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch UBND cấp xã trên tinh thần để nhân dân được phục vụ tốt hơn ngay tại cấp cơ sở.

1. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính được quy định tại Mục 1 Chương III Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung bởi Luật Tiếp công dân năm 2013, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2025, Luật Thanh tra năm 2025 và gần đây nhất là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2026. Theo đó, ở UBND cấp xã (xã, phường và đặc khu) chỉ có một chủ thể duy nhất có quyền giải quyết khiếu nại là Chủ tịch UBND. Điều 17 Luật Khiếu nại hiện hành quy định "*Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp xã, của công chức, viên chức do mình quản lý trực tiếp*[2]. Do UBND là cơ quan hành chính ở cấp chính quyền cơ sở nên chủ tịch UBND cấp xã chỉ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền giải quyết các khiếu nại về quyết định hành chính, hành vi hành chính của các chủ thể sau đây:

Thứ nhất, là *"của mình";* thứ hai là *"của người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp xã";* và cuối cùng là *"của công chức, viên chức do mình quản lý trực tiếp".*

Đối với trường hợp thứ nhất, cụm từ "của mình" chưa được sử dụng chuẩn xác, đặc biệt trong bối cảnh mới thành lập chính quyền địa phương hai cấp; hoặc sáp nhập địa giới hành chính cấp xã, kể cả khi kiện toàn cơ cấu UBND cấp xã sau mỗi nhiệm kỳ bầu cử Hội đồng nhân dân. Quy định Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền giải quyết khiếu nại "của mình" càng làm tăng thêm tính chủ quan đối với thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND cấp xã. Trong khi đó, cụm từ "của mình" không bao hàm được thẩm quyền giải quyết khiếu nại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của tập thể UBND cấp xã. Ví dụ: Quyết định cấp phép xây dựng,[3] xác nhận số tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được trừ vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp[4].

2. Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2025.

3. Thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng quy định tại khoản 2, khoản 3 Điều 103 Luật Xây dựng năm 2014 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020) do Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện.

4. Xem Điều 13 Nghị định 125/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính.

Đối với trường hợp thứ hai, chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền giải quyết khiếu nại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp xã. Hiện nay, cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp xã gồm cơ quan nào vẫn còn là vấn đề tranh cãi. Điều 11 Nghị định 150/2025/NĐ-CP[5] quy định phòng là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp xã, không bao gồm Văn phòng Hội đồng nhân dân và UBND cấp xã. Bên cạnh đó, Điều 15 của Nghị định này có tiêu đề: "*Các phòng chuyên môn được tổ chức ở cấp xã*" (không phải UBND cấp xã) bao gồm Văn phòng Hội đồng nhân dân và UBND. Ở Trung ương, Văn phòng Chính phủ thuộc Chính phủ, ở cấp tỉnh văn phòng UBND cấp tỉnh thuộc UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, ở cấp xã, văn phòng UBND được ghép chung với văn phòng Hội đồng nhân dân. Vì lý do này, Chính phủ có sự phân vân trong việc xác định Văn phòng Hội động nhân dân và UBND cấp xã là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp xã, hay chỉ là phòng chuyên môn được tổ chức ở cấp xã. Mặc dù vậy, Điều 16 Nghị định 150/2025/NĐ-CP đã gián tiếp khẳng định rằng các phòng chuyên môn được tổ chức ở cấp xã cũng thuộc về khung số lượng phòng thuộc UBND cấp xã. Tiếp theo đó, Thông tư 09/2025/TT-BTP đã khẳng định rằng Văn phòng Hội đồng nhân dân và UBND thuộc UBND xã, phường, đặc khu ngay trong tên gọi của Thông tư.[6] Do đó, Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của: Chánh văn phòng HĐND và UBND, Trưởng phòng Kinh tế (đối với xã, đặc khu) hoặc Trưởng phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị (đối với phường và đặc khu Phú Quốc); Trưởng phòng Phòng Văn hóa - Xã hội và Giám đốc Trung tâm Phục vụ hành chính công thuộc UBND cấp xã (tương đương Trưởng phòng).[7]

Trường hợp thứ ba là các quyết định hành chính, hành vi hành chính của công chức, viên chức do mình quản lý trực tiếp. Chúng ta đã quen với các chức danh công chức làm việc tại UBND cấp xã. Tuy nhiên, pháp luật mở rộng thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính của viên chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp xã. Viên chức chịu sự quản lý của Chủ tịch UBND cấp xã có thể là viên chức do người đứng đầu cơ quan trung ương (được tổ chức theo hệ thống ngành dọc tại địa phương) bố trí để làm việc tại Trung tâm Phục vụ hành chính công. Viên chức này chịu trách nhiệm tiếp nhận, giải quyết thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết hoặc liên thông giải quyết của các cơ quan trung ương được tổ chức theo hệ thống ngành dọc tại địa phương.[8] Bên cạnh đó, theo Nghị định số 120/2020/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung năm 2025 thì kể từ ngày 01 tháng 11 năm 2025 UBND cấp xã có quyền quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND cấp xã.[9]

Xem xét cả ba trường hợp trên, vấn đề đặt ra là các quyết định xử phạt vi phạm hành chính của Phó chủ tịch UBND cấp xã được Chủ tịch UBND cấp xã giao quyền nếu bị khiếu nại có thuộc

5. Nghị định 150/2025/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

6. Thông tư 09/2025/TT-BTP hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Sở Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thuộc Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu trong lĩnh vực tư pháp.

7. Điều 16 Nghị định 150/2025/NĐ-CP.

8. Xem khoản 1 và khoản 3 Điều 7 Nghị định 118/2025/NĐ-CP về thực hiện thủ tục hành chính theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại bộ phận một cửa và cổng dịch vụ công quốc gia.

9. Xem khoản 5 Điều 2 và khoản 3 Điều 24 Nghị định số 120/2020/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 283/2025/NĐ-CP ngày 31 tháng 10 năm 2025.

thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp xã? Liệu có thể xem đây là quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cấp xã? Theo chúng tôi, quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp này phải là quyết định của Phó chủ tịch UBND cấp xã. Điều 54 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung gần nhất vào năm 2025 quy định *"cấp phó được giao quyền xử phạt vi phạm hành chính phải chịu trách nhiệm trước cấp trưởng và trước pháp luật về việc thực hiện quyền được giao. Người được giao quyền không được giao quyền cho người khác."* Hơn nữa, trong thời gian giao quyền, người giao quyền vẫn có thẩm quyền xử phạt.[10] Chính vì vậy, chúng ta không thể kết luận đây là quyết định của Chủ tịch UBND, để liệt kê vào trường hợp thứ nhất, giải quyết khiếu nại quyết định hành chính "của mình". Phó Chủ tịch UBND cấp xã không phải là người đứng đầu cơ quan chuyên môn hay đứng đầu tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp xã để xác định thuộc trường hợp thứ hai. Cuối cùng, Phó Chủ tịch UBND là cán bộ, không phải công chức, hay viên chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp xã được kiệt kê trong trường hợp thứ ba.

Trong quá trình triển khai hoạt động của chính quyền địa phương hai cấp, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 141/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Thanh tra Chính phủ, trong đó có giải quyết khiếu nại. Theo Khoản 1 Điều 4 Nghị định này thì Chủ tịch UBND cấp xã giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch UBND cấp huyện, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện về vụ việc liên quan đến nội dung đã được phân cấp cho UBND cấp xã sau khi kết thúc chính quyền cấp huyện[11]. Các khiếu nại đang được giải quyết lần đầu bởi Chủ tịch UBND cấp huyện, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện liên quan đến nội dung đã được phân cấp cho UBND cấp xã sau khi kết thúc chính quyền cấp huyện thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp xã.[12]

Một đơn vị hành chính cấp huyện sau khi giải thể được chia thành nhiều đơn vị hành chính cấp xã thì đơn vị hành chính cấp xã nào có trách nhiệm tiếp nhận giải quyết khiếu nại của huyện trước đó? Điều 8 Nghị định 141/2025/NĐ-CP dự liệu rằng *"Đối với vụ việc khiếu nại liên quan đến từ 02 đơn vị hành chính cấp xã mới hình thành trở lên thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét, giao Chủ tịch UBND một xã chủ trì giải quyết"*. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều khả năng phát sinh trên thực tế chưa được pháp luật dự liệu. Ví dụ: Khiếu nại liên quan đến thu hồi đất, cưỡng chế giải phóng mặt bằng thuộc về Chủ tịch UBND cấp xã của đơn vị hành chính nơi có đất hay nơi cư trú của người khiếu nại.[13] Tương tự, trường hợp khiếu nại quyết định xử phạt vi phạm hành chính của Chủ tịch UBND cấp huyện đã giải thể thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại có thuộc về Chủ tịch UBND cấp xã nơi vi phạm xảy ra?

Như vậy, Chủ tịch UBND cấp xã hiện nay có thẩm quyền giải quyết lần đầu các khiếu nại về quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cấp xã, của tất cả những người có thẩm quyền trong UBND cấp xã (Chủ tịch UBND cấp xã, Phó Chủ tịch UBND cấp xã, các công chức,

10. Khoản 3 Điều 10 Nghị định 118/2021/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung năm 2025.

11. Khoản 1 Điều 4 Nghị định 141/2025/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Thanh tra Chính phủ.

12. Điều 8 Nghị định 141/2025/NĐ-CP.

13. Xem Bảo Anh, "*Cấp xã còn lúng túng khi xử lý khiếu nại, tố cáo*", https://thanhtra.com.vn/khieu-nai-to-cao-AAE7E0F0E/cap-xa-con-lung-tung-khi-xu-ly-khieu-nai-to-cao-fd59db74d.html, đăng ngày 20/10/2025, truy cập ngày 02/03/2026.

viên chức chịu sự quản lý trực tiếp của Chủ tịch UBND cấp xã). Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp xã còn có thẩm quyền giải quyết các khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch UBND cấp huyện, của thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện trước đây về các nội dung mà sau khi UBND cấp huyện giải thể được phân giao về cho UBND cấp xã.

2. Thủ tục giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã

Theo Luật Khiếu nại hiện hành thì quy trình giải quyết khiếu nại bao gồm việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại.[14] Tuy nhiên, theo các quy định cụ thể hơn trong Luật Khiếu nại thì giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính nói chung và của Chủ tịch UBND cấp xã nói riêng còn bao gồm bước đối thoại và gửi quyết định giải quyết khiếu nại.

2.1. Thụ lý khiếu nại

Như đã phân tích, Chủ tịch UBND cấp xã chỉ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu. Theo Điều 27 Luật Khiếu nại hiện hành, trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận khiếu nại thuộc thẩm quyền, chủ tịch UBND cấp xã phải thụ lý giải quyết nếu các khiếu nại đó không rơi vào các trường hợp không được thụ lý. Các trường hợp không được thụ lý giải quyết bao gồm: người khiếu nại không liên quan trực tiếp đến khiếu nại, người khiếu nại không có đại diện hợp pháp, hoặc có đại diện nhưng không hợp pháp, thời hiệu kiếu nại đã hết, hoặc khiếu nại đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, khiếu nại đã được tòa án thụ lý hoặc đã được giải quyết… Lần sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại vào năm 2025 (có hiệu lực vào ngày 01/7/2016) đã sửa đổi thời hạn thụ lý khiếu nại từ 10 ngày sang 07 ngày làm việc kể từ ngày nhận khiếu nại. Theo đó, khi hết thời hạn thụ lý người giải quyết khiếu nại lần đầu phải *"thông báo việc thụ lý bằng văn bản cho người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp biết, trường hợp không thụ lý giải quyết thì phải nêu rõ lý do."* Quy định trên cho thấy người bị khiếu nại không phải là chủ thể nhận được thông báo. Ngoài ra, quy định trên còn có thể hiểu theo hai hướng khác nhau như sau: Hướng thứ nhất, người giải quyết khiếu nại phải thông báo bằng văn bản gửi cho người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến (nếu có), cơ quan thanh tra cùng cấp (nếu có) cả trong trường hợp thụ lý và không thụ lý, riêng đối với văn bản thông báo không thụ lý phải nêu rõ lý do không thụ lý. Cách hiểu thứ hai là chỉ cần có văn bản thông báo và gửi cho các chủ thể nêu trên trong trường hợp thụ lý; trường hợp không thụ lý thì không cần phải có văn bản thông báo, chỉ cần nêu rõ lý do không thụ lý cho người khiếu nại.

Bằng cách quy định chi tiết Nghị định 124/2020/NĐ-CP đã làm rõ rằng cả hai trường hợp thụ lý và không thụ lý đều phải có văn bản thông báo gửi đến người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến (nếu có) và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp để biết.[15] Như vậy, Nghị định vẫn không yêu cầu gửi văn bản thông báo về việc thụ lý hay không thụ lý khiếu nại cho người bị khiếu nại. Tuy nhiên, hai mẫu thông báo về việc thụ lý hoặc không thụ lý khiếu nại (Mẫu 03, 04 ban hành kèm theo Nghị định này) cho thấy người nhận thông báo bên cạnh người khiếu nại, cơ quan thanh tra cùng cấp thì còn có *"cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan"* thay vì *"cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại*

14. Khoản 11 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013 và 2025.
15. Xem Điều 16 Nghị định 124/2020/NĐ-CP.

đến" như được quy định trong nội dung của Nghị định. Với cụm từ "cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan" được sử dụng trong mẫu thông báo bao gồm người bị khiếu nại, vì hơn ai hết người bị khiếu nại chính là cá nhân hoặc tổ chức, đơn vị có liên quan. Sự không nhất quán trong quy định pháp luật về việc "có phải gửi thông báo thụ lý hoặc không thụ lý khiếu nại đến người bị khiếu nại?" phát sinh nhiều cách thức thực hiện khác nhau trên thực tế.

2.2. Xác minh nội dung khiếu nại

Trong thời hạn giải quyết khiếu nại được quy định, Chủ tịch UBND cấp xã phải kiểm tra lại quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại, nếu khiếu nại đúng thì ra quyết định giải quyết khiếu nại ngay.[16] Quy định trên cho thấy xác minh không là công đoạn bắt buộc mà Chủ tịch UBND cấp xã phải thực hiện trong quá trình giải quyết khiếu nại. Có thể cho rằng trong giai đoạn chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương 3 cấp sang 2 cấp, Chủ tịch UBND cấp xã giải quyết nhiều hơn các khiếu nại không phải là "của mình". Bối cảnh này góp phần làm cho Chủ tịch UBND cấp xã đủ bản lĩnh khách quan để mạnh dạn khẳng định rằng khiếu nại của người dân là đúng, đồng nghĩa với quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại là sai. Với kết luận trên, Chủ tịch UBND cấp xã có thể nhanh chóng ra quyết định giải quyết khiếu nại, thậm chí trong thời hạn sớm hơn quy định, không cần phải xác minh hay tổ chức đối thoại.

Trong trường hợp chưa có cơ sở kết luận nội dung khiếu nại là đúng thì Chủ tịch UBND cấp xã tự mình xác minh hoặc giao người có trách nhiệm xác minh nội dung khiếu nại. UBND cấp xã không có cơ quan thanh tra trực thuộc như UBND cấp tỉnh hiện nay hay UBND cấp huyện trước đây nên chỉ có thể giao cho cá nhân, tổ chức khác tiến hành xác minh và kiến nghị giải quyết khiếu nại.[17] Theo khoản 1 Điều 15 Nghị định 150/2015/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 370/2025/NĐ-CP thì Văn phòng HĐND và UBND có chức năng giúp UBND cấp xã quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, quy định trên không có nghĩa rằng trách nhiệm xác minh nội dung khiếu nại luôn thuộc về Văn phòng này. Chủ tịch UBND cấp xã có thể giao trách nhiệm xác minh cho các cơ quan chuyên môn khác thuộc UBND cấp xã hoặc thành lập Tổ xác minh để tham mưu Chủ tịch UBND cấp xã xem xét, ban hành quyết định giải quyết khiếu nại theo quy định.[18] Để kết quả xác minh được chính xác người xác minh có thể trưng cầu giám định, triệu tập người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, yêu cầu họ cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ hoặc giải trình bằng văn bản về nội dung liên quan đến khiếu nại.[19] Pháp luật hiện hành không quy định thời hạn xác minh nhưng Chủ tịch UBND cấp xã phải đảm bảo thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định.

2.3. Tổ chức đối thoại

Nếu kết quả xác minh có được không thống nhất với yêu cầu của người khiếu nại thì Chủ tịch UBND cấp xã phải tổ chức đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại.[20] Tương tự như xác minh, đối thoại cũng là

16. Điểm a khoản 1 Điều 29 Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013 và 2025.
17. Khoản 1 Điều 29 Luật Khiếu nại năm 2011 sửa đổi, bổ sung năm 2013 và 2025.
18. Khoản 2 Điều 4 Thông tư 02/2025/TT-TTCP của Thanh tra Thông tư hướng dẫn thực hiện một số quy định thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của thanh tra chính phủ liên quan đến chính quyền địa phương 02 cấp.
19. Khoản 3 Điều 29 Luật Khiếu nại năm 2011 sửa đổi, bổ sung năm 2013 và 2025.
20. Khoản 1, Điều 30 Luật Khiếu nại năm 2011 sửa đổi, bổ sung năm 2013 và 2025.

công đoạn không bắt buộc mà Chủ tịch UBND cấp xã phải triển khai khi giải quyết khiếu nại. Nếu kết quả xác minh thống nhất với yêu cầu khiếu nại thì chủ tịch UBND cấp xã có thể ra quyết định giải quyết khiếu nại. Ngược lại, Chủ tịch UBND cấp xã phải đối thoại. Pháp luật quy định việc đối thoại phải tiến hành công khai, dân chủ. Theo đó, Chủ tịch UBND cấp xã phải thông báo bằng văn bản với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức có liên quan biết thời gian, địa điểm, nội dung việc đối thoại. Chủ tịch UBND cấp xã điều hành việc đối thoại, nội dung đối thoại phải được lập thành biên bản ghi nhận rõ ý kiến của những người tham gia, kết quả đối thoại, có chữ ký hoặc điểm chỉ của người tham gia. Kết quả đối thoại là một trong các căn cứ để Chủ tịch UBND cấp xã giải quyết khiếu nại.[21]

Vấn đề đặt ra là việc mời đối thoại đối với người bị khiếu nại là UBND cấp huyện, hoặc Chủ tịch UBND cấp huyện, hoặc trưởng phòng thuộc UBND cấp huyện đã giải thể được tiến hành như thế nào? Trong trường hợp giải quyết các khiếu nại hành chính, hành vi hành chính của chủ thể trên liệu có nhất thiết phải qua đối thoại khi cơ quan hành chính nhà nước đó không còn tồn tại? Quan trọng hơn, nội dung giải quyết khiếu nại lần đầu mà Chủ tịch UBND cấp xã ban hành có thể bao gồm việc bồi thường thiệt hại cho người khiếu nại. Mặc dù việc bồi thường thiệt hại do Nhà nước trả nhưng sẽ có trách nhiệm cá nhân của người thi hành công vụ phải hoàn, nên trường hợp này dù cá nhân chuyển công tác, nghỉ công tác nhưng việc đối thoại có liên quan đến lợi ích thiết thực của họ. Do đó, để đảm bảo nguyên tắc khách quan, công khai trong giải quyết khiếu nại về mặt lý thuyết cần sự tham gia của người bị khiếu nại. Khoản 2 Điều 13 Luật Khiếu nại yêu cầu người bị khiếu nại phải trực tiếp hoặc ủy quyền cho người đại diện hợp pháp tham gia đối thoại. Nghĩa vụ trên đặt ra đối với người bị khiếu nại là hợp lý nhưng không khả thi trong điều kiện người bị khiếu nại là người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước hoặc chính cơ quan nhà nước đó nhưng đã giải thể.

Quan điểm khác cho rằng, cần phải hiểu người bị khiếu nại trong trường hợp không còn tồn tại (đã giải thể, sáp nhập) thì cơ quan nào, chủ thể nào tiếp nhận nhiệm vụ, quyền hạn theo phân định thẩm quyền sẽ kế thừa quyền và nghĩa vụ trong giải quyết khiếu nại với vai trò của người bị khiếu nại. Do đó, trong trường hợp này Chủ tịch UBND cấp xã là người giải quyết khiếu nại nhưng cũng đồng thời là người bị khiếu nại với tư cách đại diện cho UBND cấp xã tiếp nhận quyền và nghĩa vụ của chủ thể bị khiếu nại đã giải thể. Do đó, Chủ tịch UBND cấp xã phải là chủ thể thực hiện các nghĩa vụ như: tham gia đối thoại, sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định hành chính bị khiếu nại được quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 13 Luật Khiếu nại. Đây cũng là quan điểm của Tòa án nhân dân tối cao qua Công văn 285/TANDTC hướng dẫn nhiệm vụ, thẩm quyền của các Tòa án nhân dân ngày 31 tháng 7 năm 2025. Thêm vào đó, Điều 8 Nghị quyết số 01/2025/NQ-HĐTP về kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng cũng quy định: *"Trường hợp đương sự là cơ quan, tổ chức bị hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, giải thể, chuyển đổi, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn hoặc kết thúc, chấm dứt hoạt động do sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước thì cơ quan, tổ chức kế thừa quyền, nghĩa vụ thực hiện quyền, nghĩa vụ tố tụng của cơ quan, tổ chức đó; Trường hợp đương sự là người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức mà cơ quan, tổ chức đó bị hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, giải thể, chuyển đổi, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn hoặc kết thúc, chấm dứt hoạt động do sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước thì người tiếp nhận quyền, nghĩa*

21. Khoản 5, Điều 30 Luật Khiếu nại năm 2011 sửa đổi, bổ sung năm 2013 và 2025.

vụ của người đó tham gia tố tụng."

Như vậy, tranh chấp hành chính giữa người dân với cơ quan hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đã giải thể, sáp nhập… nếu kiện ra toà thì đã xác định được chủ thể thay thế, tiếp nhận quyền và nghĩa vụ để tham gia tố tụng với tư cách người bị kiện. Tuy nhiên, chưa có văn bản hướng dẫn nội dung tương tự nếu tranh chấp được giải quyết bằng con đường khiếu nại hành chính. Nếu vẫn căn cứ vào cách thức xác định chủ thể nào là người bị khiếu nại, cũng như quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại theo Luật Khiếu nại được sửa đổi, bổ sung gần nhất (có hiệu lực vào ngày 01/7/2026) thì đối thoại khó có thể diễn ra theo đúng trình tự, thủ tục trong quá trình giải quyết các khiếu nại mà tổ chức, cá nhân bị khiếu nại đã bị giải thể hoặc sáp nhập.

2.4. Ra quyết định giải quyết khiếu nại

Chủ tịch UBND cấp xã phải ra quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và phải đảm bảo các nội dung được nêu trong khoản 2 Điều 31 Luật Khiếu nại hiện hành. Theo đó, quyết định giải quyết khiếu nại có thể được ban hành theo hướng giữ nguyên, sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại. Quyết định giải quyết khiếu nại phải được ban hành trong thời hạn giải quyết khiếu nại cụ thể là 30 ngày tính kể từ ngày thụ lý, đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn này có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại tương ứng là không quá 45 ngày, đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày, kể từ ngày thụ lý.[22] Trong vòng 3 ngày làm việc kể từ khi ra quyết định giải quyết khiếu nại, Chủ tịch UBND cấp xã phải gửi quyết định này cho người khiếu nại, thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại hoặc người có thẩm quyền, người có quyền, nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân đã chuyển khiếu nại đến.[23] Với quy định trên thì chủ thể được nhận quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu không bao gồm người bị khiếu nại. Có thể khi xây dựng Điều 32 Luật Khiếu nại năm 2011 thì đa phần người giải quyết khiếu nại lần đầu cũng chính là người bị khiếu nại nên Luật không yêu cầu phải gửi cho người bị khiếu nại. Tuy nhiên, vận dụng vào thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã trong điều kiện vận hành chính quyền hai cấp như hiện nay thì chủ tịch UBND cấp xã có thể giải quyết nhiều khiếu nại không phải của chính mình. Như vậy, trong trường hợp người bị khiếu nại là Trưởng phòng thuộc UBND cấp xã, công chức, viên chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của UBND cấp xã, thì một cách hợp lý họ phải được nhận quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu tương tự như việc họ được mời để tham gia đối thoại. Người khiếu nại nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, họ được quyền khiếu nại lần hai hoặc khởi kiện vụ án hành chính. Tương tự, nếu người bị khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã họ vẫn được quyền thực hiện quyền khiếu nại của mình đối với quyết định giải quyết khiếu nại đó. Vì vậy, việc được nhận quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của người bị khiếu nại góp phần đảm bảo nguyên tắc *"khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời"* trong giải quyết khiếu nại như đã được ghi nhận.[24]

22. Điều 28 Luật Khiếu nại năm 2011 sửa đổi, bổ sung năm 2013 và 2025.
23. Điều 32 Luật Khiếu nại năm 2011 sửa đổi, bổ sung năm 2013 và 2025.
24. Điều 4 Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2025.

3. Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay

3.1. Thực trạng

3.1.1. Về vấn đề gửi đơn khiếu nại

Trên thực tế, trong giai đoạn đầu vận hành chính quyền địa phương hai cấp, nhiều trường hợp người dân nộp đơn khiếu nại lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính đã được giải quyết nhưng chưa thoả đáng với hy vọng sẽ được Chủ tịch UBND cấp xã giải quyết tốt hơn.[25] Vấn đề khác đang diễn ra trong giai đoạn đầu tổ chức chính quyền địa phương hai cấp hiện nay là nhiều đơn khiếu nại giống nhau được gửi đến nhiều chủ thể khác nhau, tạo áp lực xử lý đơn khiếu nại cho UBND cấp xã. Có quan điểm cho rằng áp lực này xuất hiện là do người dân không hiểu biết quy trình nên gửi đơn khiếu nại nhiều nơi, khiếu nại vượt cấp.[26] Tuy nhiên, cũng có quan điểm cho rằng do sự tư vấn của những người hiểu biết pháp luật.[27] Dù nguyên nhân là chủ quan hay khách quan, chúng ta dễ nhận thấy tính phức tạp của việc xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, đặc biệt đối với các khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cấp huyện trước đây và các đơn vị hành chính cấp xã (hoặc 1 phần) đã sáp nhập. Việc người khiếu nại gửi cùng một nội dung khiếu nại đến nhiều cơ quan khác nhau vừa gây khó khăn và áp lực cho UBND cấp xã, vừa phản ánh khó khăn của người khiếu nại khi thực hiện nghĩa vụ phải *"khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết"*.[28]

3.1.2. Về vấn đề gửi thông báo thụ lý khiếu nại

Qua thăm dò ý kiến về cách làm thực tế của công chức có tham gia phụ trách xem xét, tư vấn thụ lý đơn khiếu nại tại UBND cấp xã cho thấy thông báo thụ lý khiếu nại không được gửi cho người bị khiếu nại. Trên thực tế, người bị khiếu nại chỉ có thể biết quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình bị khiếu nại thông qua công đoạn xác minh hoặc thông qua mối quan hệ nội bộ không chính thức vì quy định pháp luật không thể hiện rõ yêu cầu này. Điều này làm ảnh hưởng đến tính chủ động trong việc thực hiện quyền của người bị khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại như đưa ra chứng cứ về tính hợp pháp của quyết định, hành vi hành chính bị khiếu nại…

3.1.3. Về vấn đề xác minh nội dung khiếu nại và tổ chức đối thoại

Để hoạt động xác minh đạt hiệu quả thì phải dựa vào hồ sơ lưu trữ, đó chính là chứng cứ xác thật nhất của hoạt động quản lý nhà nước. Trong quá trình chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp, các UBND cấp xã mới phải xử lý khối lượng lớn hồ sơ chuyển giao từ cấp huyện, từ các xã cũ sáp nhập. Việc thiếu nhân sự chuyên trách về văn thư – lưu trữ ở UBND cấp xã làm cho công tác quản lý và khai thác hồ sơ còn lúng túng.[29] Việc thất lạc hồ sơ gây gián đoạn

25. Khánh Ly và Hồng Toại, "*Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu trong tiếp công dân, giải quyết khiếu nại và tố cáo*", https://baonghean.vn/en/nang-cao-trach-nhiem-nguoi-dung-dau-trong-tiep-cong-dan-giai-quyet-khieu-nai-to-cao-10312545.html?utm_source=chatgpt.com, đăng ngày 25/11/2025, truy cập ngày 5/4/2026.

26. Báo cáo Công tác hòa giải, việc tiếp nhận, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực năm 2025 và phương án, nhiệm vụ năm 2026 của UBND của Phường An Bình, thành phố Cần Thơ, trang 3.

27. Ngày 13 tháng 4 năm 2026, UBND xã Long Thành, tỉnh Đồng Nai đã có văn bản số 2275/UBND-VP ngày 13/4/2026 gửi Đoàn Luật sư tỉnh Đồng Nai về vấn đề áp lực từ đơn khiếu nại.

28. Khoản 2 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2025.

29. Phạm Đăng Khoa, *"Quản lý tài liệu lưu trữ trong bối cảnh mới"*, https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/12/18/quan-ly-tai-lieu-luu-tru-trong-boi-canh-moi/, đăng ngày 18/12/2025/ truy cập ngày 14/4/2026.

thông tin trong quá trình lưu trữ, gây kéo dài thời gian xác minh, thậm chí không thể xác minh đối với các hồ sơ phải chuyển giao từ các cơ quan đã chấm dứt hoạt động. Hơn nữa, hiện nay UBND cấp xã không có bộ phận tham mưu chuyên trách; công chức được phân công giải quyết khiếu nại phải kiêm nhiệm nhiều công việc khác, thiếu kinh nghiệm và kỹ năng chuyên môn giải quyết khiếu nại, đặc biệt trong điều kiện các khiếu nại phức tạp ngày tập trung ở cấp cơ sở.[30]

Nếu xác minh là công đoạn tìm hiểu sự thật thì đối thoại tạo điều kiện để các bên liên quan cùng ngồi lại trực tiếp xem xét hồ sơ lẫn căn cứ pháp lý để trực tiếp tìm phương hướng giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, ở cấp xã hiện nay mặc dù địa bàn rộng hơn nhưng vẫn còn tình trạng trụ sở tiếp công dân chưa đạt chuẩn, cơ sở vật chất và trang thiết bị chưa đáp ứng yêu cầu.[31] Điều này ảnh hưởng đến công tác tổ chức đối thoại trong giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã.

Mặc dù Luật Khiếu nại hiện hành không quy định thời hạn phải hoàn thành cho hoạt động xác minh hay đối thoại nhưng nếu hai công đoạn này kéo dài sẽ ảnh hưởng đến việc tuân thủ thời ta ra quyết định giải quyết khiếu nại. Qua quan sát thực tế cho thấy, do áp lực về thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định, một số công chức cấp xã đã yêu cầu người dân thay thế đơn khiếu nại với ngày nộp đơn gần hơn nhằm hợp thức hóa thời hạn giải quyết khiếu nại. Song song đó, với áp lực liên quan đến các khó khăn trong quá trình xác minh và đối thoại về các khiếu nại hành chính của cấp huyện trước đây, một số công chức vận động người dân chọn con đường khởi kiện thay cho khiếu nại.

Trên đây là những khó khăn, trở ngại đối với hoạt động giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã trong giai đoạn đầu xây dựng chính quyền địa phương hai cấp. Nguyên nhân của những khó khăn này chủ yếu tập trung vào vấn đề thiếu văn bản hướng dẫn cho các tình huống mới phát sinh như những thay đổi liên quan đến việc xác định chủ thể kế thừa quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại; giai đoạn đầu xây dựng chính quyền địa phương hai cấp gây khó khăn thêm trong việc khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết; áp lực của Chủ tịch UBND cấp xã trong việc giải quyết nhiều khiếu nại hơn, tính phức tạp tăng hơn trong điều kiện không có bộ phận giúp việc chuyên môn và trong điều kiện thời hạn giải quyết khiếu nại không thay đổi.

3.2. Kiến nghị

3.2.1. Liên quan đến xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại

Luật Khiếu nại cần bổ sung thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của tập thể UBND cấp xã, của Phó Chủ tịch UBND cấp xã, của UBND cấp huyện, cấp xã và những người có thẩm quyền trong cơ quan đó đối với những hồ sơ mà UBND cấp xã đã tiếp nhận để tiếp tục quản lý. Hiện nay, thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã được quy định phân tán trong nhiều văn bản từ Luật đến Nghị định nên khó khăn cho người dân trong việc xác định khiếu nại nào thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp xã để thực hiện nghĩa vụ *"khiếu nại đến đúng người có thẩm*

30. Thái Hải, *"Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp"*, https://thanhtra.com.vn/hoan-thien-the-che-D4AD3DB96/hoan-thien-co-che-giai-quyet-khieu-nai-to-cao-trong-mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-fd59feaf3.html, đăng ngày 18/12/2025/ truy cập ngày 20/4/2026.

31. Thái Hải, *"Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp"*, https://thanhtra.com.vn/hoan-thien-the-che-D4AD3DB96/hoan-thien-co-che-giai-quyet-khieu-nai-to-cao-trong-mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-fd59feaf3.html, đăng ngày 18/12/2025/ truy cập ngày 20/4/2026.

quyền giải quyết". Pháp luật yêu cầu người nhận được đơn khiếu nại không đúng thẩm quyền hướng dẫn người khiếu nại (theo mẫu hướng dẫn) để khiếu nại đến chủ thể có thẩm quyền.[32] Tuy nhiên, cách làm này làm mất thời gian của người khiếu nại tạo niềm tin sai lầm cho người dân rằng *"khi khiếu nại phải gửi nhiều đơn đến nhiều cơ quan khác nhau".* Cách làm này không những tạo áp lực cho UBND cấp xã, mà còn làm lãng phí thời gian của các cơ quan nhà nước khác trong việc xử lý nhiều đơn khiếu nại có cùng nội dung khiếu nại. Do đó, cần xem xét thành lập Bộ phận chuyên trách (Ban Tiếp công dân cấp xã) để tiếp nhận và phân loại tất cả các đơn thư của người dân không phụ thuộc vào địa giới hành chính. Bộ phận này cấp *"Giấy xác nhận đã nhận đơn khiếu nại",* chịu trách nhiệm chuyển chủ tịch UBND cấp xã thụ lý hoặc chuyển đơn đến đúng người có thẩm quyền giải quyết trong thời hạn quy định. Ngày nhận đơn được ghi trên biên lai nhận đơn khiếu nại được dùng để tính thời hiệu khiếu nại.

3.2.2. Thành lập Ban Tiếp công dân cấp xã

Trong mô hình chính quyền hai cấp hiện nay, với chủ trương giải quyết phần lớn các thủ tục hành chính cho người dân ngay ở cấp cơ sở đã gây áp lực rất lớn cho công chức cấp xã. Các khiếu nại theo số lượng công việc được giải quyết ở cấp xã từ đó cũng sẽ tăng lên, trong khi không có công chức đủ kiến thức chuyên nghiệp và kỹ năng chuyên môn toàn tâm dành thời gian cho công việc rất quan trọng này. Tất cả các giai đoạn trong quy trình giải quyết khiếu nại đều cần nhiều kỹ năng nghiệp vụ và kiến thức pháp lý chuyên môn sâu như phân loại đơn, xác định thẩm quyền giải quyết, tư vấn thụ lý và không thụ lý khiếu nại, xác minh và hỗ trợ tổ chức đối thoại, tư vấn ra quyết định giải quyết khiếu nại... Quan trọng hơn, khiếu nại hành chính chỉ xảy ra khi người dân cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi chủ thể nhân danh quyền lực nhà nước. Khi đó, niềm tin của người dân vào Nhà nước ít nhiều đã bị ảnh hưởng. Nếu các khiếu nại này được giải quyết không đúng pháp luật, kéo dài hoặc không thoả đáng càng làm mất niềm tin của nhân dân vào Nhà nước. Chính vì vậy, để nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại cần tránh tình trạng "ai rảnh thì làm" trong tham vấn, hỗ trợ giải quyết khiếu nại cho Chủ tịch UBND cấp xã. Việc thành lập Ban tiếp công dân với vai trò tiếp nhận, phân loại đơn, hỗ trợ cho chủ tịch UBND cấp xã giải quyết khiếu nại mặc dù tốn kinh phí nhưng rất cần thiết. Làm được điều sẽ cải tiến đáng kể chất lượng giải quyết khiếu nại tại cấp cơ sở, từ đó góp phần tiết kiệm ngân sách nhà nước phải dùng để giải quyết khiếu nại lần hai hoặc giải quyết các vụ án hành chính.

Hơn nữa, thật là không hợp lý để giữ nguyên thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu cho Chủ tịch UBND cấp xã từ khi Luật Khiếu nại được ban hành vào năm 2011 đến nay, khi diện tích của một đơn vị hành chính cấp xã đã tăng lên gấp ba lần, lượng công việc và lượng khiếu nại cần giải quyết nhiều hơn. Để đáp ứng thời hạn giải quyết khiếu nại không thay đổi, trong tình hình chính quyền địa phương có nhiều thay đổi, giải pháp hiệu quả chỉ có thể là thành lập Ban Tiếp công dân đóng vai trò của một cơ quan chuyên trách, tư vấn cho chủ tịch UBND về giải quyết khiếu nại ở cấp xã.

3.2.3. Cần có văn bản hướng dẫn về quy trình giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã trong một số trường hợp cần thiết

Thanh tra nhà nước cần sớm có văn bản hướng dẫn rõ hơn về thủ tục giải quyết các khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của các chủ thể đã bị sáp nhập, giải thể… Hướng dẫn

32. Khoản 3, Điều 8, Nghị định 124/2020/NĐ-CP.

nên làm rõ tư cách của các chủ thể liên quan trong quy trình giải quyết khiếu nại. Ví dụ: Khi quyết định hành chính của UBND cấp huyện bị khiếu nại, thì tư cách người bị khiếu nại trong trường hợp này cần được xác định rõ có phải UBND cấp xã đang giải quyết khiếu nại hay không? Chủ tịch UBND cấp xã có tham gia đối thoại với vai trò của người bị khiếu nại và có kế thừa tất cả các quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại theo quy định, hay loại trừ quyền nào, nghĩa vụ nào? Các vấn đề nêu trên cần sớm được làm rõ trong văn bản hướng dẫn của Thanh tra Chính Phủ để tránh tình trạng công chức tư vấn người dân bỏ qua quyền khiếu nại của mình để khởi kiện vụ án hành chính.

Trong điều kiện Luật Khiếu nại đã được sửa đổi đang chờ ngày có hiệu lực, Thanh tra Chính phủ có thể ban hành văn bản hướng dẫn thống nhất theo hướng trong quá trình giải quyết khiếu nại, Chủ tịch UBND cấp xã cần phải đảm bảo rằng người bị khiếu nại được nhận thông báo thụ lý khiếu nại hay thông báo không thụ lý khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, cũng như đảm bảo chủ thể này được nhận quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu. Thực hiện điều này đảm bảo nguyên tắc khách quan, công khai trong giải quyết khiếu nại, đảm bảo điều kiện cho người bị khiếu nại thực hiện các quyền và nghĩa vụ được quy định của mình.

3.2.4. Xem xét mở rộng việc tổ chức đối thoại ra ngoài trụ sở UBND cấp xã

Trong điều kiện cơ sở vật chất, phòng họp, trang thiết bị khác ở UBND cấp xã còn hạn chế, đặc biệt địa bàn xã sau khi sáp nhập rộng lớn thì công tác đối thoại diễn ra ở ngoài trụ sở, nơi gần địa bàn người dân sinh sống lại là lựa chọn tốt hơn. Cách làm này không chỉ không trái pháp luật mà còn khắc phục hạn chế về điều kiện đi lại, cơ sở vật chất đặc biệt thể hiện tâm lý muốn nghe, muốn biết, muốn hiểu từ người giải quyết khiếu nại, tạo điều kiện cho người khiếu nại thẳn thắn chia sẻ, từ đó rút ngắn khoảng cách, đi đến thống nhất trong giải quyết khiếu nại.

4. Kết luận

Trên cơ sở phân tích pháp luật về thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã, bài viết đã cho thấy các khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp xã tăng lên về số lượng mặc dù pháp luật ghi nhận chưa đầy đủ. Bên cạnh đó, quy trình giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp xã đem triển khai trên thực tế trong giai đoạn đầu xây dựng chính quyền hai cấp còn nhiều vướng mắc liên quan đến gửi khiếu nại, thông báo thụ lý khiếu nại, xác minh, đối thoại và gửi quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu. Việc giữ nguyên thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND cấp xã (từ năm 2011) trong điều kiện diện tích của đơn vị hành chính cấp xã đã tăng lên đáng kể, số lượng khiếu nại tăng tạo áp lực nhất định trong việc triển khai các thủ tục thụ lý, xác minh, đối thoại để ra quyết định giải quyết khiếu nại kịp thời hạn quy định. Để giải quyết các vấn đề vướng mắc trên, bài viết đề xuất Nhà nước bổ sung đầy đủ các khiếu nại thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã, xem xét thành lập Ban Tiếp công dân cấp xã để tiếp nhận và phân loại tất cả các đơn thư của người dân, tiến tới khắc phục tình trạng người dân gửi cùng khiếu nại đến nhiều nơi, khiếu nại vượt cấp. Ban Tiếp công dân được đề nghị thành lập đồng thời làm nhiệm vụ tư vấn, hỗ trợ Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện các bước cần thiết trong quy trình giải quyết khiếu nại một cách chuyên nghiệp và kịp thời. Bài viết cũng kiến nghị Thanh tra Chính phủ có những hướng dẫn kịp thời liên quan đến việc kế thừa quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại đã sáp nhập hoặc giải thể, cũng như khuyến khích mở rộng mô hình đối thoại ngoài trụ sở UBND cấp xã. Hy vọng, việc

triển khai thực hiện các ý kiến đóng góp nêu trên sẽ góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại các quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã trong quá trình xây dựng chính quyền hai cấp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

● Văn bản quy phạm pháp luật

1. Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025.

2. Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2025.

3. Luật Xây dựng năm 2014 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020).

4. Nghị định 124/2020/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Khiếu nại.

5. Nghị định 118/2025/NĐ-CP về thực hiện thủ tục hành chính theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại bộ phận một cửa và cổng dịch vụ công quốc gia.

6. Nghị định 125/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính.

7. Nghị định 141/2025/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Thanh tra Chính phủ.

8. Nghị định 150/2025/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

9. Nghị quyết số 01/2025/NQ-HĐTP hướng dẫn áp dụng một số quy định về tiếp nhận nhiệm vụ, thực hiện thẩm quyền của các tòa án nhân dân.

10. Thông tư 02/2025/TT-TTCP của Thanh tra Thông tư hướng dẫn thực hiện một số quy định thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của thanh tra chính phủ liên quan đến chính quyền địa phương 02 cấp.

11.Thông tư 09/2025/TT-BTP hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Sở Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của văn phòng hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thuộc Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu trong lĩnh vực tư pháp.

● Văn bản khác

1. Công văn 285/TANDTC hướng dẫn nhiệm vụ, thẩm quyền của các Tòa án nhân dân ngày 31 tháng 7 năm 2025.

2. Báo cáo Công tác hòa giải, việc tiếp nhận, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực năm 2025 và phương án, nhiệm vụ năm 2026 của UBND của phường An Bình, thành phố Cần Thơ.

● Trang thông tin điện tử

1. Anh Thơ, "*Chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam mở rộng không gian phát triển tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp*", https://baochinhphu.vn/chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-o-viet-nam-mo-rong-khong-gian-phat-trien-tao-thuan-loi-cho-nguoi-dan-va-doanh-nghiep-102250617111329632.htm, đăng ngày 17/6/2025 truy cập ngày 2/3/2026.

2. Bảo Anh, "*Cấp xã còn lúng túng khi xử lý khiếu nại, tố cáo*", https://thanhtra.com.vn/khieu-nai-to-cao-AAE7E0F0E/cap-xa-con-lung-tung-khi-xu-ly-khieu-nai-to-cao-fd59db74d.html, đăng ngày 20/10/2025, truy cập ngày 02/03/2026.

3. Khánh Ly và Hồng Toại, "*Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu trong tiếp công dân, giải quyết khiếu nại và tố cáo*", https://baonghean.vn/en/nang-cao-trach-nhiem-nguoi-dung-dau-trong-tiep-cong-dan-giai-quyet-khieu-nai-to-cao-10312545.html?utm_source=chatgpt.com, đăng ngày 25/11/2025, truy cập ngày 5/4/2026.

4. Thái Hải, "*Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp*", https://thanhtra.com.vn/hoan-thien-the-che-D4AD3DB96/hoan-thien-co-che-giai-quyet-khieu-nai-to-cao-trong-mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-fd59feaf3.html, đăng ngày 18/12/2025/ truy cập ngày 20/4/2026.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ỦY QUYỀN CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ CHO CHỦ TỊCH ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ

*Đinh Thanh Phương**
*Võ Thị Phương Uyên**, Nguyễn Nam Phương****

Tóm tắt: *Với mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã, pháp luật hiện hành cho phép cơ quan này ủy quyền, tức là chủ động giao, một số thẩm quyền của mình cho Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện. Tuy nhiên, hành lang pháp lý hiện nay về ủy quyền lại tồn tại các bất cập, như là sự trùng lập trong cơ chế, khoảng trống trong thủ tục và sự mơ hồ trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền, có thể gây ra sự ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện cơ chế này. Trên cơ sở thu thập và phân tích các quy phạm pháp luật về ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã, bài viết sẽ xác định và chứng minh những bất cập này. Theo đó, các kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật tương ứng sẽ được xây dựng.*

Từ khóa: *Ủy quyền, Ủy ban nhân dân cấp xã, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã.*

Abstract: *In order to enhance the operational efficiency of Commune-level People's Committees, current legislation permits the delegation of specific powers to the Committee Chairman. However, the existing legal framework exhibits significant limitations, including overlapping mechanisms, procedural lacunae, and ambiguity regarding the execution of delegated authority. These deficiencies frequently hinder the effective implementation of the delegation process. By analyzing current legal provisions governing the transfer of authority at the commune level, this article identifies and demonstrates these systemic weaknesses. Consequently, the author proposes specific legislative amendments and supplements to refine the regulatory framework.*

Keywords: *Power delegation, Commune-level People's Committees, Commune-level People's Committee Chairmans.*

1. Đặt vấn đề

Ủy quyền của Ủy ban nhân dân cho Chủ tịch UBND cấp xã là cơ chế rất mới, được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương (TCCQĐP) năm 2025[1], nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước cấp cơ sở. Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa

* ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
** ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
*** ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

1. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 được Quốc hội ban hành ngày 16/6/2025, trong bài viết này sẽ được gọi tắt là Luật TCCQĐP.

phương hai cấp và tinh gọn bộ máy nhà nước, việc xoá bỏ đơn vị hành chính cấp huyện, sáp nhập các đơn vị xã phường[2] sẽ dẫn đến việc UBND cấp xã vừa phải tiếp nhận thêm nhiệm vụ từ cấp trên vừa phải quản lý địa bàn rộng lớn hơn, khối lượng công việc có sự tăng lên đáng kể. Cụ thể, theo cơ cấu tổ chức hiện nay, chính quyền cấp cơ sở chỉ có hai phòng chuyên môn là Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế - Hạ tầng và Đô thị và Phòng Văn hóa - xã hội, song mỗi phòng lại đảm nhiệm khối lượng công việc tương đương từ 5 đến 7 sở, ngành cấp tỉnh, vừa chịu sự hướng dẫn chuyên môn của các sở, vừa trực tiếp tham mưu cho cấp ủy, chính quyền địa phương. Khối lượng công việc gia tăng nhanh chóng, trong khi điều kiện bảo đảm chưa theo kịp, đã khiến áp lực công việc đối với cán bộ cơ sở ngày càng lớn. Hiện nay, chính quyền cơ sở phải thực hiện khoảng 1.084 nhiệm vụ,[3] cơ chế ủy quyền sẽ tạo ra sự thông thoáng trong các thủ tục, tăng cường sự chủ động cho Chủ tịch UBND cấp xã đồng thời giúp UBND cấp xã thực hiện chức năng nhanh chóng, kịp thời hơn. Tuy nhiên, do mới được thể chế hóa và vận hành trong thời gian ngắn, các quy phạm pháp luật điều chỉnh cơ chế ủy quyền chưa được ban hành đầy đủ và đồng bộ nên tiềm ẩn nhiều hạn chế, có thể gây ra tắc nghẽn trong vận hành. Nhằm góp phần phát huy hiệu năng, đảm bảo hiệu lực ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã, trong bài viết này, các quy định pháp luật có liên quan sẽ được phân tích để tìm ra hạn chế; đồng thời các giải pháp hoàn thiện pháp luật cũng sẽ được đề xuất cụ thể.

2. Định nghĩa và bản chất pháp lý về ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã

2.1. Định nghĩa

Về mặt pháp lý, pháp luật hiện hành không có điều khoản giải thích khái niệm ủy quyền. Hiện tại, chỉ duy nhất Bộ luật Dân sự có giải thích một khái niệm gần với ủy quyền, đó là hợp đồng ủy quyền. Điều 562 BLDS định nghĩa: *"Hợp đồng ủy quyền là sự thỏa thuận giữa các bên, theo đó bên được ủy quyền có nghĩa vụ thực hiện công việc nhân danh bên ủy quyền, bên ủy quyền chỉ phải trả thù lao nếu có thỏa thuận hoặc pháp luật có quy định."* Nội dung này có ba ý nhưng không ý nào làm rõ nội hàm của ủy quyền. Cụ thể, ý thứ nhất, *"hợp đồng ủy quyền là sự thỏa thuận của các bên"*, là định nghĩa hợp đồng chứ không phải định nghĩa ủy quyền. Bởi vì, hợp đồng, theo Điều 385 BLDS, *"là sự thỏa thuận giữa các bên về việc xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ dân sự."* Ở ý thứ hai, *"bên được ủy quyền có nghĩa vụ thực hiện công việc nhân danh bên ủy quyền"*, điều luật chỉ mô tả nghĩa vụ của bên được ủy quyền. Do đó, nếu thông qua câu chữ này thì cũng chỉ có thể hiểu "được ủy quyền" là gì chứ không thể hiểu "ủy quyền" là gì. Cuối cùng, toàn bộ ý thứ ba chỉ là quy định về nghĩa vụ trả thù lao của bên ủy quyền.

Về mặt từ ngữ, theo giải thích của Đại từ điển tiếng Việt, động từ "ủy quyền" có nghĩa như sau: *"Giao cho người khác một số quyền trong phạm vi quyền hành của mình"*[4]. Tương tự, Từ điển tiếng Việt, do Hoàng phê làm chủ biên, cũng xác định ủy quyền là động từ, có nghĩa là *"giao cho người khác sử dụng một số quyền mà pháp luật đã giao cho mình"*[5]. Qua hai sự cắt nghĩa

2. Báo cáo số 7529/BC-BNV ngày 05/9/2025 của Bộ Nội vụ về tình hình triển khai thực hiện và vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp (Từ ngày 01/7/2025 đến ngày 03/9/2025): sau sáp nhập từ ngày 01/7/2025 chỉ còn 3.321 đơn vị hành chính cấp xã so với giai đoạn trước đó là 10.035 đơn vị

3. Hoa Lê, *Một phòng cấp xã gánh việc của 7 Sở, công chức bị quá tải*, Theo báo Dân trí https://dantri.com.vn/noi-vu/mot-phong-cap-xa-ganh-viec-cua-7-so-cong-chuc-bi-qua-tai-20260423113255178.htm, [ngày đăng 23/4/2026]

4. Nguyễn Như Ý. (Chủ biên). (1998) *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội, tr.1778.

5. Nguyễn Như Ý.(Chủ biên). (1998). *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội, tr.589.

này có thể thấy, ủy quyền là việc chủ thể ủy quyền chủ động giao một số quyền mà mình có cho chủ thể được ủy quyền, để chủ thể được ủy quyền sử dụng. Đặt trong mối liên hệ với ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND thì UBND là chủ thể ủy quyền, Chủ tịch UBND là chủ thể được ủy quyền; còn quyền mà UBND giao cho Chủ tịch UBND, theo quy định của Luật TCCQĐP, được gọi là quyền hạn và luôn đi liền với nhiệm vụ[6]. Chính vì vậy, ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND thực chất là UBND giao một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình cho Chủ tịch UBND. Điều này được thể hiện rõ trong quy định về ủy quyền của Luật TCCQĐP: *"Ủy ban nhân dân ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân [...] thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể, trừ trường hợp pháp luật quy định không được ủy quyền."*[7]

Tổng hợp các phân tích và quy định pháp luật trên có thể hiểu: *Ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã là việc UBND cấp xã chủ động giao cho Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể.*

2.2. Bản chất

Về mặt bản chất, nếu như ủy quyền trong pháp luật dân sự mang tính thỏa thuận, vì được thực hiện dưới hình thức hợp đồng, thì ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND không phải là sự thỏa thuận. Mối quan hệ ủy quyền giữa UBND và Chủ tịch UBND, hai chủ thể có thẩm quyền quản lý nhà nước, là mối quan hệ hành chính, phát sinh trong hoạt động chấp hành – điều hành nên mang tính quyền lực – phục tùng. Chính vì vậy, UBND có quyền chủ động, tức là không cần đến sự đồng ý của Chủ tịch UBND, thực hiện sự ủy quyền. Khi đó, UBND chỉ cần bảo đảm là nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền phải thuộc các trường hợp được pháp luật cho phép.

3. Quy định pháp luật về ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã

3.1. Điều kiện ủy quyền

Để đảm bảo được hiệu quả cũng như tính khách quan, khoa học của việc ủy quyền thì việc ủy quyền cần phải đảm bảo tuân theo một số điều kiện nhất định,[8] cụ thể là:

Thứ nhất, về mặt hình thức: việc ủy quyền phải thực hiện bằng văn bản của cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền. Văn bản ủy quyền phải xác định cụ thể nội dung, phạm vi và thời hạn ủy quyền, cách thức thực hiện và các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn ủy quyền. Quy định này nhằm đảm bảo được sự rõ ràng trong việc thực hiện ủy quyền, đảm bảo chủ thể được ủy quyền hiểu được mình cần phải thực hiện những gì cũng như xác định những điều kiện để việc thực hiện công việc ủy quyền hiệu quả nhất.

Thứ hai, về nội dung: việc ủy quyền phải phù hợp với năng lực, khả năng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhận ủy quyền. Ủy quyền, cụ thể hơn là ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND là một nội dung được quy định để có thể tăng cường hơn tính chủ động cho Chủ tịch UBND trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn tuy nhiên cũng cần phải cân nhắc đến năng lực, khả năng của chủ thể nhận ủy quyền ở đây là Chủ tịch UBND. Do đó, về mặt nội dung ủy quyền phải phù hợp với năng lực, khả năng của Chủ tịch UBND để việc

6. Điều 16, 19, 22, 25 Luật TCCQĐP.
7. Khoản 1 Điều 14 Luật TCCQĐP.
8. Khoản 2 Điều 14 Luật TCCQĐP.

ủy quyền không phải là việc tạo thêm gánh nặng cho đối tượng được ủy quyền.

3.2. Quyền hạn và trách nhiệm của bên ủy quyền

Để đảm bảo trách nhiệm của chủ thể ủy quyền thì pháp luật cũng quy định rõ cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã ủy quyền đồng thời chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính hợp pháp của việc ủy quyền và kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình ủy quyền, đối với trường hợp cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhận ủy quyền thực hiện không đúng nội dung, phạm vi, thời hạn đã được ủy quyền thì cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền không phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện không đúng nội dung, phạm vi, thời hạn đã ủy quyền. Trong trường hợp này, UBND chính là chủ thể ủy quyền phải có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá và chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính hợp pháp của việc ủy quyền.

Trường hợp việc ủy quyền dẫn đến cần thay đổi trình tự, thủ tục, thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền thì[9] Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện điều chỉnh quy định đó tại văn bản ủy quyền do mình ban hành; đối với các trường hợp khác quy định thì cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh các quy định đó để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền, bảo đảm yêu cầu về cải cách hành chính theo hướng giảm thủ tục hành chính, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trong giải quyết thủ tục hành chính, không quy định thêm thành phần hồ sơ, không tăng thêm yêu cầu, điều kiện, thời gian giải quyết thủ tục đang áp dụng. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện việc công khai thủ tục hành chính có thay đổi, điều chỉnh quy định tại khoản này theo quy định của pháp luật và sau đó có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương về ngành, lĩnh vực có liên quan về việc điều chỉnh trình tự, thủ tục, thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền tại địa phương mình.[10]

3.3. Quyền hạn và trách nhiệm của bên được ủy quyền

Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhận ủy quyền phải thực hiện đúng nhiệm vụ, quyền hạn đã được ủy quyền và chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhận ủy quyền thực hiện không đúng nội dung, phạm vi, thời hạn đã được ủy quyền thì chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền.

Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhận ủy quyền có quyền đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền điều chỉnh nội dung, phạm vi, thời hạn ủy quyền; đặc biệt là không được ủy quyền tiếp nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được ủy quyền.[11]

3.4. Bảo đảm thực hiện sự ủy quyền

Để việc ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã được thực hiện đúng, đạt hiệu quả cao, thể hiện đúng bản chất của ủy quyền cần phải bảo đảm ủy quyền như sau:

Một là,việc thực hiện ủy quyền phải dựa trên quy định của pháp luật, phải thực hiện đúng theo quy định của pháp luật về hình thức, nội dung, trình tự, thủ tục ủy quyền như đã phân tích ở phần trên, quy định này nhằm đảm bảo tính minh bạch, rõ ràng và đảm bảo hiệu quả, hiệu suất

9. Khoản 3 Điều 14 Luật TCCQĐP.
10. Khoản 6 Điều 19 Luật TCCQĐP.
11. Khoản 4, Khoản 5 Điều 19 Luật TCCQĐP.

của công việc được ủy quyền theo đúng nguyên tắc hoạt động của Ủy ban nhân dân đã được quy định trong Luật TCCQĐP và Khoản 5 Điều 2 Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu[12] về nguyên tắc làm việc của UBND cấp xã " *Tuân thủ trình tự, thủ tục, thẩm quyền và thời hạn giải quyết công việc, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp, ủy quyền và các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật* ".

Hai là, có cơ chế giám sát rõ ràng và ràng buộc trách nhiệm của bên ủy quyền với bên được ủy quyền theo quy định của pháp luật. Cụ thể, Chủ tịch UBND cấp xã với tư cách là chủ thể nhận ủy quyền phải thực hiện đúng nội dung, phạm vi và thời hạn ủy quyền, phải chịu trách nhiệm trước UBND cấp xã về kết quả thực hiện nhiệm vụ ủy quyền. Đồng thời, UBND cấp xã có trách nhiệm trong việc theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã ủy quyền; chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính hợp pháp của việc ủy quyền và kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình ủy quyền[13].

4. Bất cập và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND cấp xã

4.1. Bất cập

Pháp luật hiện hành về ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã đang tồn tại một số hạn chế cụ thể sau:

Thứ nhất, có sự trùng lặp giữa quy định về ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND và quy định về việc Chủ tịch UBND thay mặt UBND quyết định.

Theo khoản 16 Điều 23 và Điều 26 Luật TCCQĐP, Chủ tịch UBND xã và phường *"được thay mặt Ủy ban nhân dân cấp mình quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân, trừ những nội dung quy định tại khoản 2 Điều 40 của Luật này và báo cáo Ủy ban nhân dân tại phiên họp gần nhất."* Theo đó, tại khoản 2 Điều 40, Luật TCCQĐP quy định: *"Ủy ban nhân dân thảo luận tập thể và quyết định những nội dung sau đây:*

a) Dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân, dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

b) Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và hằng năm; kế hoạch đầu tư công; dự toán ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách địa phương; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương; quyết toán ngân sách nhà nước để báo cáo cấp có thẩm quyền theo quy định.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thảo luận và quyết định về chiến lược, cơ chế, chính sách, các loại quy hoạch, kế hoạch tài chính 05 năm và kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm của tỉnh, thành phố để báo cáo cấp có thẩm quyền theo quy định; chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách do Hội đồng nhân dân cùng cấp giao;

c) Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội hằng tháng, hằng quý, 06 tháng, cả năm hoặc những vấn đề quan trọng, đột xuất và những nhiệm vụ, giải pháp chỉ đạo, điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;

12. Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu được ban hành kèm theo Nghị định số 315/2025/NĐ-CP ngày 08/12/2025 của Chính phủ.

13. Khoản 5 Điều 2 Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu được ban hành kèm theo Nghị định số 315/2025/NĐ-CP ngày 08/12/2025 của Chính phủ.

d) Cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân; việc thành lập, bãi bỏ cơ quan chuyên môn và tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân; thành lập, giải thể, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính các cấp để báo cáo cấp có thẩm quyền theo quy định;

đ) Chương trình công tác hằng năm của Ủy ban nhân dân; kiểm điểm công tác chỉ đạo, điều hành của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân và việc thực hiện Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân;

e) Những vấn đề khác theo yêu cầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân hoặc ít nhất một phần ba tổng số thành viên của Ủy ban nhân dân."

Tương tự, đối với Chủ tịch UBND đặc khu, khoản 3 Điều 7 Nghị định số 322/2025/NĐ-CP[14] cũng cho phép chủ thể này: "*Được thay mặt Ủy ban nhân dân đặc khu quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân đặc khu, trừ những nội dung quy định tại khoản 2 Điều 11 của Nghị định này và báo cáo Ủy ban nhân dân đặc khu tại phiên họp gần nhất."* Khoản 2 Điều 11 Nghị định số 322/2025/NĐ-CP cũng quy định gần giống với khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP là: *"Ủy ban nhân dân đặc khu thảo luận tập thể và quyết định đối với những nội dung sau đây:*

a) Dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân đặc khu theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

b) Những nội dung quy định tại các điểm b, c, đ, e khoản 2 Điều 40 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương;

c) Những nội dung quy định tại các khoản 3, 6, 7, 8 Điều 6 của Nghị định này."

Như vậy, ngoại trừ các vấn đề được liệt kê tại khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP và khoản 2 Điều 11 Nghị định số 322/2025/NĐ-CP, tất cả những vấn đề còn lại thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã thì Chủ tịch UBND cấp xã có quyền thay mặt UBND cấp xã quyết định, không cần phải trải qua thủ tục thảo luận và biểu quyết của các thành viên UBND. Ngược lại, nếu thuộc một trong các nội dung tại các điều khoản này thì Chủ tịch UBND không thể tự mình quyết định, mà phải do UBND quyết định theo đa số[15]. Điều này đồng nghĩa rằng, UBND cũng không thể ủy quyền các nhiệm vụ, quyền hạn này cho Chủ tịch UBND. Bởi vì, nếu được ủy quyền, Chủ tịch UBND sẽ là chủ thể quyết định chứ không phải là UBND.

Do đó, nếu chỉ nhìn vào thẩm quyền[16] của Chủ tịch UBND cấp xã, *ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND* và *Chủ tịch UBND thay mặt UBND quyết định* trong quy định của pháp luật hiện hành là hoàn toàn giống nhau. Trong cả hai trường hợp, dù là được ủy quyền hay thay mặt UBND quyết định, Chủ tịch UBND cấp xã đều có thể thực hiện tất cả các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã trừ các vấn đề thuộc khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP và khoản 2 Điều 11 Nghị định số 322/2025/NĐ-CP. Tuy nhiên, UBND muốn ủy quyền cho Chủ tịch UBND phải bảo đảm các điều kiện về hình thức, *"bằng văn bản của cơ quan [...] ủy quyền"*, tức là UBND phải thực

14. Nghị định số 322/2025/NĐ-CP ngày 16/12/2025 của Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân đặc khu trong trường hợp đặc thù.

15. Khoản 3 Điều 40 Luật TCCQĐP.

16. Khái niệm "thẩm quyền" có nghĩa kép, vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ. Xem Nguyễn Cửu V. (2005) , Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* bản điện tử, http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=209146, [ngày truy cập 13/01/2026].

hiện thủ tục ban hành văn bản; "*phải xác định cụ thể nội dung, phạm vi và thời hạn ủy quyền, cách thức thực hiện và các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn ủy quyền"*; phải bảo đảm *"[v]iệc ủy quyền [...] phù hợp với năng lực, khả năng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân nhận ủy quyền".* Trong khi đó, Chủ tịch UBND *"thay mặt Ủy ban nhân dân cấp mình quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp mình"* thì chỉ cần *"báo cáo Ủy ban nhân dân tại phiên họp gần nhất"*, chứ không cần phải bảo đảm bất kỳ điều kiện này hay phải qua bất kỳ thủ tục nào.

Qua sự so sánh này có thể thấy, việc Chủ tịch UBND thay mặt UBND quyết định là thuận tiện hơn so với được UBND ủy quyền. Chính vì vậy, trên thực tế áp dụng pháp luật, khả năng rất cao là Chủ tịch UBND sẽ chủ động thay mặt UBND quyết định chứ không cần chờ đến khi được chủ thể này ủy quyền. Nếu tình huống này xảy ra thì quy định pháp luật về ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND sẽ trở thành quy định "chết" vì không được áp dụng.

Thứ hai, có khoảng trống trong quy định pháp luật về thủ tục ủy quyền. Theo quy định tại Điều 14 Luật TCCQĐP, UBND cấp xã có thể ủy quyền một hoặc một số thẩm quyền của mình cho Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện, *"việc ủy quyền phải thực hiện bằng văn bản của cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền"*[17], tức là bằng quyết định của UBND[18]. Các quyết định của UBND, về mặt nguyên tắc, *"phải được quá nửa tổng số thành viên của Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành"*[19]. Tuy nhiên, nguyên tắc này chỉ áp dụng một cách có giới hạn đối với một số vấn đề được quy định tại khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP và khoản 2 Điều 11 Nghị định số 322/2025/NĐ-CP. Những nhiệm vụ, quyền hạn khác của UBND xã, phường và đặc khu sẽ được Chủ tịch UBND thay mặt UBND quyết định. Vấn đề đặt ra ở đây là trong các nội dung, tại khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP và khoản 2 Điều 11 Nghị định số 322/2025/NĐ-CP, mà UBND phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số lại không có nội dung về ủy quyền. Chính vì vậy, căn cứ vào câu chữ của Luật, nếu không có "*yêu cầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân hoặc ít nhất một phần ba tổng số thành viên của Ủy ban nhân dân"*[20], thì Chủ tịch UBND hoàn toàn có thể thay mặt UBND quyết định giao cho chính mình thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của UBND. Điều này là hoàn toàn vô lý và trái với lẽ thường khi mà một người, thay mặt cho một chủ thể khác, lại có thể bằng chính ý chí của mình, giao cho chính mình các thẩm quyền của chủ thể mà mình thay mặt.

Từ sự bất thường này có thể khẳng định rằng, việc ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND bắt buộc phải được quyết định trực tiếp bởi ý chí của tập thể UBND. Theo đó, về mặt thủ tục, tất cả các vấn đề liên quan đến ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND, như là nhiệm vụ, quyền hạn được giao, phạm vi và thời hạn giao, cách thức thực hiện và các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao đều phải được các thành viên UBND thảo luận và quyết định. Pháp luật hiện hành không có quy định về thủ tục này là không đầy đủ.

Thứ ba, pháp luật hiện hành không có quy định trả lời cho câu hỏi: Chủ tịch UBND cấp xã có được phân công các nhiệm vụ, quyền hạn được UBND cấp xã ủy quyền cho Phó Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện hay không? Một trong những trách nhiệm được pháp luật hiện hành đặt

17. Điểm a khoản 2 Điều 14 Luật TCCQĐP.
18. Khoản 9 Điều 22, Điều 25, khoản 1 Điều 27 Luật TCCQĐP.
19. Khoản 3 Điều 40 Luật TCCQĐP.
20. Điểm e khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP.

ra đối với người nhận ủy quyền nói chung, Chủ tịch UBND cấp xã nhận ủy quyền từ UBND cấp xã nói riêng, là *"không được ủy quyền tiếp nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được ủy quyền."*[21] Tuy nhiên, về mặt thẩm quyền, Chủ tịch UBND lại có thể phân công cho Phó Chủ tịch UBND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo lĩnh vực, địa bàn công tác.[22] Cụ thể hơn, đối với Chủ tịch UBND cấp xã, điểm d khoản 4 Điều 4 Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp xã[23] quy định, chủ thể này có thể *"phân công cho Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc phạm vi thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp xã hoặc được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phân cấp, người đứng đầu cơ quan, tổ chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ủy quyền."*[24]

Theo quy định trên, Phó Chủ tịch UBND cấp xã có thể được Chủ tịch UBND cấp xã phân công thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc phạm vi thẩm quyền của UBND cấp xã. Tuy nhiên, có phải bất kỳ nhiệm vụ, quyền hạn nào của UBND cấp xã cũng có thể được Chủ tịch UBND cấp xã phân công cho Phó Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện hay không? Câu trả lời là không. Bởi vì, như đã trình bày ở trên, các vấn đề, thuộc khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP và khoản 2 Điều 11 Nghị định số 322/2025/NĐ-CP, bắt buộc phải được quyết định bởi UBND thì Chủ tịch UBND không thể phân công cho Phó Chủ tịch UBND. Như vậy, đối với các nhiệm vụ, quyền hạn được UBND ủy quyền, Chủ tịch UBND có thể phân công cho Phó Chủ tịch UBND thực hiện hiện hay không? Pháp luật hiện hành quy định rất mập mờ về tình huống này.

Cụ thể, nếu căn cứ vào quy định tại điểm d khoản 4 Điều 4 Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp xã, Chủ tịch UBND cấp xã có thể *"[p]hân công cho Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc phạm vi thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp xã"*, để cho rằng các thẩm quyền mà UBND ủy quyền cho Chủ tịch UBND cũng có thể được phân công lại cho Phó Chủ tịch UBND là điều không chắc chắn. Bởi vì, như đã chỉ ra ở trên, mặc dù các nội dung tại khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP không được loại trừ trong quy định này của Quy chế nhưng rõ ràng là Chủ tịch UBND cấp xã không thể phân công các thẩm quyền này của UBND cấp xã cho Phó Chủ tịch UBND cấp xã. Tương tự như vậy, các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã ủy quyền cho Chủ tịch UBND cấp xã cũng không được loại trừ trong điểm d khoản 4 Điều 4 Quy chế, nên cũng không có căn cứ để nói rằng các thẩm quyền này có thể được phân công lại cho Phó Chủ tịch UBND cấp xã.

Ngược lại, đối với các nhiệm vụ, quyền hạn Chủ tịch UBND cấp xã được ủy quyền từ các chủ thể khác, như là UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp tỉnh[25] và UBND cấp xã, chỉ có *"một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể [...] được [...] người đứng đầu cơ quan, tổ chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ủy quyền"*, theo điểm d khoản 4 Điều 4 Quy chế, mới có thể được phân công lại cho Phó Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện. Còn các nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền từ các chủ thể khác, bao gồm luôn cả UBND cấp xã, Chủ tịch UBND cấp xã có được phân công lại

21. Khoản 5 Điều 14 Luật TCCQĐP.
22. Khoản 4 Điều 40 Luật TCCQĐP.
23. Được ban hành kèm theo Nghị định số 315/2025/NĐ-CP ngày 08/12/2025 của Chính phủ.
24. Điểm d khoản 4 Điều 4 Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu được ban hành kèm theo Nghị định số 315/2025/NĐ-CP ngày 08/12/2025 của Chính phủ.
25. Theo như quy định tại khoản 1 Điều 14 Luật TCCQĐP.

cho Phó Chủ tịch UBND cấp xã hay không thì không có điều khoản pháp luật hiện hành nào xác định rõ ràng.

4.2. Kiến nghị

Nhằm hoàn thiện pháp luật về ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã, tương ứng với các bất cập pháp lý đã chỉ ra, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật cụ thể sau:

Thứ nhất, để loại bỏ sự trùng lặp thẩm quyền của Chủ tịch UBND trong quy định pháp luật về ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã và Chủ tịch UBND cấp xã thay mặt UBND cấp xã quyết định, đồng thời phát huy hiệu lực và hiệu quả của cơ chế ủy quyền, Quốc hội cần thiết phải sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan trong Luật TCCQĐP theo các hướng sau:

Một là, bổ sung quy định giới hạn các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã mà Chủ tịch UBND cấp xã thay mặt quyết định. Hiện tại, Luật chỉ giới hạn các vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND bắt buộc phải được thảo luận và quyết định bởi tập thể thành viên UBND. Việc giới hạn này là cần thiết để tạo ra không gian pháp lý cho việc áp dụng quy định về ủy quyền. Nếu không, như đã phân tích ở phần bất cập, việc ủy quyền là không cần thiết vì Chủ tịch UBND có thể thay mặt UBND quyết định mà không phải qua bất kỳ thủ tục nào.

Hai là, xác định rõ các nhiệm vụ, quyền hạn mà UBND có thể ủy quyền cho Chủ tịch UBND. Nếu UBND không ủy quyền cho Chủ tịch UBND thì các nhiệm vụ, quyền hạn này bắt buộc phải được quyết định bởi tập thể, thông qua biểu quyết theo đa số. Điều này đồng nghĩa rằng, các thẩm quyền mà UBND có thể ủy quyền cho Chủ tịch UBND phải không thuộc phạm vi vấn đề mà Chủ tịch có thể thay mặt UBND quyết định.

Ba là, đồng bộ với hai sự bổ sung trên thì các quy định tại khoản 2 Điều 40 Luật TCCQĐP và khoản 2 Điều 11 Nghị định số 322/2025/NĐ-CP cần thiết phải bị bãi bỏ. Bởi vì, lúc này các vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND phải quyết định theo đa số là không bị giới hạn nên không các điều khoản trên là không còn cần thiết.

Thứ hai, để bảo đảm tính đầy đủ trong thủ tục ủy quyền của UBND cho Chủ tịch UBND, lấp đầy khoảng trống pháp lý, chúng tôi đề nghị Quốc hội bổ sung quy định, vào Luật TCCQĐP, về việc bắt buộc việc ủy quyền phải được UBND thảo luận và quyết định theo nguyên tắc đa số.

Thứ ba, nhằm minh định việc Chủ tịch UBND cấp xã được hay không được phân công cho Phó Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn đã được ủy quyền từ UBND cấp xã, Quốc hội cần bổ sung vào Luật TCCQĐP điều khoản để làm rõ vấn đề này. Theo đó, Chính phủ sẽ sửa đổi Quy chế làm việc mẫu của UBND cấp xã tương ứng với nội dung thay đổi trong Luật. Có như vậy, khi mà pháp luật đã rõ ràng, việc áp dụng sẽ thống nhất, không còn rào cản do sự mơ hồ của thể chế, thì hoạt động của UBND cấp xã mới được thông suốt.

Kết luận

Tóm lại, ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã là quy định mới nhằm tháo gỡ điểm nghẽn trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp xã. Tuy nhiên, hành lang pháp lý cho việc thực hiện sự ủy quyền vẫn có những hạn chế nhất định, do không có sự tách bạch với việc Chủ tịch UBND cấp xã thay mặt UBND cấp xã quyết định, tồn tại khoảng trống pháp lý trong thủ tục ủy quyền và sự mơ hồ trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền. Các bất cập này có thể khiến cho việc ủy quyền trở nên bất thường và không hợp lý, trở

thành nút thắt trong vận hành của UBND cấp xã hoặc không phát huy được hiệu lực do không được lựa chọn áp dụng. Chính vì vậy, nhằm hoàn thiện pháp luật về ủy quyền của UBND cấp xã cho Chủ tịch UBND cấp xã, bảo đảm hiệu năng, nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND cấp xã thì các quy định pháp luật có liên quan cần thiết phải được điều chỉnh, như đã kiến nghị ở trên.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15)

2. Nghị định số 322/2025/NĐ-CP ngày 16/12/2025 của Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và hoạt động của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân đặc khu trong trường hợp đặc thù.

3. Quy chế làm việc mẫu của Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu ban hành kèm Nghị định số 315/2025/NĐ-CP ngày 08/12/2025 của Chính phủ.

4. Báo cáo số 7529/BC-BNV ngày 05/9/2025 của Bộ Nội vụ về tình hình triển khai thực hiện và vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp (Từ ngày 01/7/2025 đến ngày 03/9/2025)

5. Hoa Lê, *Một phòng cấp xã gánh việc của 7 Sở, công chức bị quá tải*, Theo báo Dân trí https://dantri.com.vn/noi-vu/mot-phong-cap-xa-ganh-viec-cua-7-so-cong-chuc-bi-qua-tai-20260423113255178.htm, [ngày đăng 23/4/2026]

6. Nguyễn Cửu V. (2005), Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* bản điện tử, http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=209146, [ngày truy cập 13/01/2026].

7. Nguyễn Như Ý. (Chủ biên). (1998). *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ "PHÂN CẤP, ỦY QUYỀN" TRONG VIỆC VẬN HÀNH CHÍNH QUYỀN HAI CẤP, GẮN VỚI MỤC TIÊU CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

Nguyễn Thị Cẩm Hồng[*]
Trần Hoàng Tuấn Đạt[**]

Tóm tắt: *Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) từ ngày 01/7/2025 đánh dấu bước chuyển quan trọng trong tiến trình cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả. Trong bối cảnh đó, cải cách thủ tục hành chính không chỉ là một nội dung hành chính đơn thuần mà là cơ sở để hiện thực hoá mục tiêu phân cấp, ủy quyền góp phần nâng cao chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp. Bài viết tập trung phân tích những vấn đề lý luận và các quy định pháp luật liên quan đến phân cấp và ủy quyền trong quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương hiện nay. Từ đó chỉ ra một số hạn chế, vướng mắc ở một số quy định pháp luật về phân cấp, ủy quyền còn thiếu tính thống nhất, chưa hợp lý. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả vận hành chính quyền hai cấp và bảo đảm sự thông suốt, hiệu quả và thống nhất của cải cách thủ tục hành chính vừa đảm bảo tính linh hoạt nhưng cũng đặt ra những nguyên tắc nhất định, tránh tình trạng việc phân cấp, ủy quyền tuỳ nghi, lợi dụng né tránh nhiệm vụ, trách nhiệm do luật định.*

Từ khóa: *cải cách thủ tục hành chính; chính quyền địa phương hai cấp; phân cấp, ủy quyền.*

Abstract: *The implementation of the two-tier local government model (provincial and commune levels) from July 1, 2025, marks a significant milestone in the process of reforming the organization of the state administrative apparatus toward greater streamlining, effectiveness, and efficiency. In this context, administrative procedure reform is not merely a technical administrative task but serves as a foundational mechanism for realizing decentralization and delegation of authority, thereby contributing to improved service quality for citizens and businesses. This article focuses on analyzing theoretical issues and current legal provisions concerning decentralization and delegation of authority in state administrative management by local governments. It identifies several shortcomings and obstacles in existing legal regulations on decentralization and delegation, noting a lack of consistency and certain inadequacies. On that basis, the article proposes solutions to further refine the legal framework, enhance the operational effectiveness of the two-tier local government model, and ensure coherence, efficiency, and uniformity in*

[*] TS. Trưởng bộ môn Luật, Khoa Luật Trường Đại học Nam Cần Thơ.
[**] Học viên cao học Luật kinh tế, Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh.

administrative procedure reform. At the same time, it emphasizes the need to maintain flexibility while establishing clear principles to prevent arbitrary decentralization or delegation, as well as the misuse of such mechanisms to evade legally prescribed duties and responsibilities.

Keywords: *administrative procedure reform; two-tier local government, decentralization; delegation of authority.*

Giới thiệu

Trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, việc tổ chức và vận hành bộ máy hành chính nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả luôn được xác định là nhiệm vụ trọng tâm. Một trong những công cụ quan trọng để hiện thực hóa mục tiêu đó chính là cơ chế phân cấp và ủy quyền trong quản lý nhà nước. Tại văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã khẳng định: Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương; khắc phục triệt để chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất; đồng thời, phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành"[1]. Trên cơ sở quan điểm nhất quán của Đảng được khẳng định tại Văn kiện Đại hội XIII và các quy định của Hiến pháp năm 2013 sửa đổi, bổ sung năm 2025, pháp luật Việt Nam những năm qua đã từng bước thể chế hóa chủ trương đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền, đồng thời tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước.

Trong bối cảnh, mô hình chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) chính thức đi vào hoạt động từ ngày 01/7/2025 đánh dấu bước chuyển quan trọng trong tiến trình cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả, hoạt động phân cấp và ủy quyền có ý nghĩa hết sức quan trọng nhằm thúc đẩy trách nhiệm, tăng cường quyền tự chủ và khuyến khích sự chủ động của các địa phương trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội[2].

Tuy nhiên, cùng với quá trình hoàn thiện khung pháp lý và mở rộng phạm vi phân cấp, ủy quyền, thực tiễn áp dụng cũng bộc lộ không ít vấn đề đặt ra, từ sự thiếu đồng bộ trong các quy định pháp luật, ranh giới chưa rõ ràng giữa phân cấp và ủy quyền, cho đến những vướng mắc trong phân định trách nhiệm và bảo đảm điều kiện thực hiện ở cấp địa phương. Tuy "phân cấp, ủy quyền" là một một nhiệm vụ quan trọng được Nhà nước đặc biệt quan tâm trong trong bối cảnh kiện toàn tổ chức bộ máy ở các đơn vị hành chính sau sáp nhập nhưng nhiều chuyên gia cũng nhận thấy rằng sự chồng chéo trong phân cấp, ủy quyền, cơ chế phối hợp… đều có thể dẫn đến những hệ lụy tiêu cực, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân và doanh nghiệp[3]. Mặt khác, việc vận hành chính quyền địa phương hai cấp ngày càng đặt ra những

1. Lê Thị Huyền. (2023). *Tạp chí Dân chủ pháp luật.* Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân quyền, phân cấp trong quản lý hành chính nhà nước. Truy cập ngày 25/01/2026, từ https://danchuphapluat.vn/mot-so-van-de-ly-luan-va-thuc-tien-ve-phan-quyen-phan-cap-trong-quan-ly-hanh-chinh-nha-nuoc-3145.html

2. Ngô Út. (2025). Sở Tư pháp tỉnh Cà Mau. *Phân quyền, phân cấp, ủy quyền theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025*. Truy cập ngày 27/01/2026, từ https://sotuphap.camau.gov.vn/thoi-su-chinh-tri-va-tin-tuc/phan-quyen-phan-cap-uy-quyen-theo-luat-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-2025-284903

3. Phương Thảo. (2025). *Mô hình chính quyền 2 cấp: Cuộc đổi mới lần hai trong kỷ nguyên mới.* Truy cập ngày 28/01/2026, từ https://laodongthudo.vn/mo-hinh-chinh-quyen-2-cap-cuoc-doi-moi-lan-hai-trong-ky-nguyen-moi-197020.html

đòi hỏi cao hơn về tính linh hoạt, minh bạch và hiệu quả quản trị, nên vấn đề nghiên cứu, làm rõ cơ sở lý luận về cơ chế phân cấp và ủy quyền trở nên đặc biệt cần thiết. Xuất phát từ yêu cầu đó, bài viết tập trung phân tích những vấn đề lý luận và các quy định pháp luật liên quan đến phân cấp và ủy quyền trong quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương hiện nay. Qua đó chỉ ra những hạn chế, bất cập và đề xuất các kiến nghị hoàn thiện nhằm bảo đảm các hoạt động này thực sự phát huy vai trò trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay.

1. Thực trạng quy định pháp pháp luật về phân cấp, ủy quyền của chính quyền địa phương hai cấp

1.1. Quy định pháp luật về hoạt động phân cấp của chính quyền địa phương hai cấp

1.1.1. Chủ thể tham gia hoạt động phân cấp

Phân cấp bước đầu có thể được xem là việc xác định thẩm quyền của mỗi cấp hành chính trong các văn bản quy phạm pháp luật và sự chuyển giao thẩm quyền của cấp trên cho cấp dưới bằng các quyết định có thể nhằm mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước[4]. Theo đó, việc phân cấp hiện được Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 quy định vẫn giữ nguyên những cốt lõi về nội dung phân cấp nêu trên, nhưng có phần mở rộng hơn về phạm vi triển khai thực hiện.

Tại Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 16/6/2025 (sau đây gọi tắt là Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025) thiết lập một cơ chế phân cấp tương đối rõ ràng giữa các chủ thể trong hệ thống chính quyền địa phương. Nếu như trước đây việc phân cấp chủ yếu diễn ra trong hệ thống hành chính và chủ yếu là giữa Chính phủ với chính quyền địa phương[5] thì tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 việc phân cấp được xem là một cơ chế quan trọng trong việc vận hành giữa các cấp chính quyền địa phương, đồng thời còn thể hiện trong mối quan hệ giữa cơ quan quyền lực nhà nước và hệ thống cơ quan hành chính. Cụ thể, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền phân cấp cho Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc Hội đồng nhân dân cấp xã; đồng thời, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được phân cấp cho các cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình, cũng như Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện thường xuyên, liên tục một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo quy định của pháp luật, trừ các trường hợp pháp luật có quy định không được phân cấp.

Từ quy định này, có thể nhận diện nguyên tắc phân cấp theo nhánh quyền lực trong mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện hành, như sau: Việc phân cấp sẽ được diễn ra từ cơ quan cấp trên đến cơ quan cấp dưới (chiều dọc) và từ cơ quan quyền lực nhà nước sang cơ quan hành chính nhà nước (chiều ngang). Tuy nhiên, việc phân cấp theo chiều ngang theo quy định chỉ diễn ra ở cơ quan cấp tỉnh, nói cách khác là việc phân cấp không diễn ra ở các cơ quan cấp xã. Theo đó, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh sẽ thực hiện phân cấp cho cơ quan hành chính cùng cấp hoặc Hội đồng nhân dân cấp xã và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ

4. Nguyễn Cửu Việt, Trương Đắc Linh. (2011). Sửa đổi hiến pháp: nhìn từ từ chiến lược phân cấp quản lý. *Tạp chí Khoa học pháp lý*. (Số 3)

5. Trần Ngọc Đường. (2011). *Một số vấn đề về phân công phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*. NXB Chính trị quốc gia. tr 329.

được phân cấp cho các cơ quan hành chính thuộc phạm vi quản lý và cho Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã để thực hiện các công việc thuộc thẩm quyền. Cách thiết kế việc phân cấp này cho thấy chủ thể là Hội đồng nhân dân cấp xã sẽ chỉ chịu duy nhất việc phân cấp từ Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và cũng không có thẩm quyền để thực hiện phân cấp theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

Nếu tiếp cận vấn đề từ góc độ kiểm soát quyền lực, có thể thấy cách thiết kế này phản ánh dụng ý lập pháp nhất định. Theo đó, việc phân cấp của cơ quan nhà nước cấp tỉnh cần được xem xét và tách bạch thành hai nhánh rõ ràng: (i) phân cấp cho cơ quan hành chính (cùng cấp và cấp dưới) nhằm bảo đảm tính linh hoạt, hiệu quả trong tổ chức thực hiện; và (ii) phân cấp cho cơ quan quyền lực nhà nước cấp dưới nhằm bảo đảm vai trò quyết định và giám sát quyền lực nhà nước. Trong trường hợp cơ quan quyền lực nhà nước cấp tỉnh phân cấp cho cơ quan quyền lực nhà nước cấp dưới, thì phải xác định rõ đích danh những nhiệm vụ, quyền hạn buộc phải do cơ quan quyền lực nhà nước cấp dưới trực tiếp thực hiện, không được tiếp tục phân cấp lại cho cơ quan hành chính cùng cấp, nhằm phục vụ các mục tiêu nhất định về kiểm soát quyền lực, trách nhiệm chính trị và tính minh bạch trong thực thi công vụ thì quy định về phân cấp tại Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 nói trên là phù hợp.

Tuy nhiên tác giả cho rằng, việc phân loại nhiệm vụ tại Hội đồng nhân dân cấp tỉnh để thực hiện phân cấp nêu trên vẫn chưa triệt để, thiếu tính linh hoạt tạo ra một điểm nghẽn nhất định trong cơ chế phân cấp ở cấp xã. Theo đó, pháp luật quy định về cơ quan chế phân cấp được phép diễn ra giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân nhưng chỉ áp dụng đối với cơ quan cấp tỉnh, do vậy uỷ ban nhân dân cấp xã chỉ có thể tiếp nhận nhiệm vụ thông qua phân cấp từ cơ quan hành chính cấp trên, trong khi cơ quan quyền lực nhà nước cấp xã, dù được phân cấp nhiệm vụ từ cơ quan quyền lực nhà nước cấp tỉnh, lại không có cơ sở pháp lý để tiếp tục phân cấp các nhiệm vụ cho cơ quan hành chính cùng cấp. Theo đó, toàn bộ nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân cấp xã - kể cả những công việc mang tính tổ chức thực hiện hoặc quản lý hành chính một phần hoặc toàn trình do pháp luật quy định hoặc là nhận phân cấp nhiệm vụ từ Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thì về nguyên tắc phải do chính Hội đồng nhân dân cấp xã trực tiếp đảm đương, mà không thể chuyển giao cho Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện, kể cả khi việc giao cho cơ quan hành chính sẽ phù hợp hơn về tính chuyên môn và hiệu quả thực thi. Bên cạnh đó, trong điều kiện thực tế Hội đồng nhân dân cấp xã hoạt động theo chế độ không chuyên trách, thời gian làm việc hạn chế, nên việc đảm nhiệm quá nhiều nhiệm vụ mang tính thực thi có thể dẫn đến tình trạng giải quyết công việc mang tính hình thức, làm giảm vai trò cốt lõi của cơ quan này trong việc quyết định và giám sát quyền lực nhà nước ở địa phương.

Bên cạnh, việc quy định việc phân cấp diễn ra giữa các cấp cơ quan nhà nước thì pháp luật còn cho phép việc phân cấp được thực hiện trên cơ sở giữa cơ quan nhà nước cho các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc phạm vi quản lý thực hiện liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật để tăng quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập trong việc quản trị đơn vị và cung ứng dịch vụ công, trừ trường hợp pháp luật quy định không được phân cấp. Quy định được đặt ra nhằm hướng đến mục tiêu giảm tải cho cơ quan hành chính nhà nước, nhất là UBND cấp tỉnh và các sở chuyên môn trong việc tiếp nhận và xử lý các thủ tục hành chính, tăng quyền tự chủ tổ chức và tài chính cho đơn vị sự nghiệp công lập và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công, thông qua cơ chế linh hoạt, chuyên môn hóa.

Tuy nhiên, quy định này vẫn còn khá mơ hồ về thẩm quyền, theo đó pháp luật cho phép việc phân cấp diễn rõ trong phạm vi mà pháp luật cho phép, nhưng mục đích của việc phân cấp là nhằm tăng quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập trong việc quản trị đơn vị và cung ứng dịch vụ công.

Như vậy, vấn đề đặt ra là căn cứ nào để đánh giá rằng việc phân cấp từ cơ quan nhà nước đến đơn vị sự nghiệp công lập là phù hợp với bản chất hoạt động của chính đơn vị sự nghiệp công lập đó. Hiện nay, theo quy định tại Nghị định 60/2021/NĐ-CP thì cơ chế tự chủ trong hoạt động của Đơn vị sự ngiệp công lập được đặt ra xoay quanh các vấn đề trọng tâm như: tổ chức bộ máy; nhân sự; tài chính; hoạt động chuyên môn nhưng việc tự chủ trong Đơn vị sự nghiệp công lập không đồng nghĩa với được trao quyền lực quản lý nhà nước độc lập. Do đó, mối quan hệ phân cấp giữa cơ quan nhà nước với đơn vị sự nghiệp công lập không đơn thuần chỉ dựa trên sự tương xứng, linh hoạt và thuận lợi để triển khai thực hiện đối với chức năng nhiệm vụ được phân cấp mà phải được tổ chức phù hợp với bản chất của đơn vị sự nghiệp công lập là mang tính tổ chức thực hiện, không mang quyền quyết định cuối cùng. Theo đó, phân cấp có thể hiểu là quá trình phân chia quyền hạn, trách nhiệm giữa các cấp trong một tổ chức, hệ thống hoặc cơ quan, giúp quản lý và điều hành công việc một cách hiệu quả gắn với trách nhiệm và sự kiểm soát của cơ quan giao quyền và mang tính quyền lực nhà nước, trong khi đơn vị sự nghiệp công lập về nguyên tắc họ không thuộc hệ thống chủ thể quản lý nhà nước việc nhận quyền lực nhà nước để quản lý nhưng không có một giới hạn nhất định dễ tạo ra việc phân cấp tuỳ tiện, làm giảm đi trách nhiệm của cơ quản lý nhà nước trong các nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật giao phó.

Khác với việc phân cấp giữa các cơ quan nhà nước trong việc triển khai và thực hiện thì chủ thể quyết định vẫn mang quyền lực quản lý nhà nước nên việc phân cấp có thể được thực hiện một phần hoặc toàn trình tuỳ vào phạm vi phân cấp, nhưng đối với đơn vị sự nghiệp công lập tác giả cho rằng việc phân cấp thực hiện chức năng nhiệm vụ của cơ quan nhà nước chỉ cho phép thực hiện một phần trong khâu tiếp nhận, triển khai, xử lý và đề xuất việc quyết định cuối cùng vẫn phải nên giao về cho chính cơ quan có thẩm quyền đã thực hiện phân cấp đảm bảo các quyết định gắn với trách nhiệm và quyền lực quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Ví dụ: UBND tỉnh phân cấp cho một bệnh viện công lập trực thuộc Sở Y tế thực hiện tiếp nhận hồ sơ cấp chứng chỉ hành nghề khám bệnh, chữa bệnh, thẩm định hồ sơ, tổ chức kiểm tra điều kiện chuyên môn. Nhưng quyết định cấp chứng chỉ hành nghề cuối cùng vẫn do Giám đốc Sở Y tế ký. Ở đây, Bệnh viện công lập là đơn vị sự nghiệp thực hiện khâu chuyên môn, kỹ thuật và đề xuất cấp chứng chỉ với quyền ra quyết định (quyền lực nhà nước) vẫn thuộc về cơ quan quản lý nhà nước là Sở Y tế. Trường hợp, nếu UBND tỉnh phân cấp toàn bộ quyền cấp chứng chỉ cho bệnh viện, bao gồm cả quyền ký quyết định cấp - thu hồi - đình chỉ thì sẽ làm suy giảm trách nhiệm quản lý nhà nước của Sở Y tế.

1.1.2. Trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ quyền hạn được phân cấp

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 thì cơ quan, cá nhân phân cấp có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp, bảo đảm các nội dung phân cấp được thực hiện hiệu lực, hiệu quả; chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp trong trường hợp không bảo đảm điều kiện theo quy định . Như vậy trước hết pháp luật xác định cơ quan phân cấp là cơ quan có trách nhiệm đầu tiên,

điều này là hoàn toàn phù hợp bởi lẽ dù thực hiện phân cấp cho cơ quan khác đảm đương nhưng bản chất nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp vẫn là những nhiệm vụ quyền hạn được pháp luật giao phó cho cơ quan phân cấp nên việc chịu trách nhiệm trước pháp luật là phù hợp. Tuy nhiên, vấn đề chịu trách nhiệm của cơ quan phân cấp nêu trên là không toàn diện, bởi lẻ theo quy định cơ quan phân cấp chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp trong trường hợp không bảo đảm điều kiện theo quy định. Tác giả cho rằng, việc giới hạn phạm vi trách nhiệm của cơ quan phân cấp như trên là chưa phù hợp, vì theo khoản 2 Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 thì cơ quan, cá nhân phân cấp chịu trách nhiệm bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp, trừ trường hợp cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được phân cấp có đề nghị và tự bảo đảm điều kiện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Theo đó, trách nhiệm bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp được xác định thuộc về cơ quan phân cấp, tuy nhiên về mức độ đáp ứng các công tác triển khai nhiệm vụ được phân cấp thì không có cơ sở để được xác định là đủ hoặc không đủ hay trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được phân cấp có đề nghị và tự bảo đảm điều kiện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp nhưng kết quả lại không đảm bảo được điều kiện triển khai và thực hiện gây ra hậu quả thì cơ quan nào sẽ phải chịu trách nhiệm cũng chưa được làm rõ.

Về bản chất, cần hiểu rằng phân cấp vẫn là một phương pháp quản lý, trong đó chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức trong hệ thống các cơ quan thực thi quyền hành pháp được quy định một cách cụ thể thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo nguyên tắc trao cho các cơ quan cấp dưới nhiều quyền ra quyết định về các vấn đề có liên quan và tăng cường giám sát hoạt động của các cơ quan đó thông qua hệ thống trách nhiệm báo cáo,… Theo đó, có thể thấy trách nhiệm của cơ quan được phân cấp cũng chỉ có thể dừng lại ở phạm vi trách nhiệm báo cáo vào chịu trách nhiệm trước cơ quan phân cấp[6].

Tác giả cho rằng, việc phân cấp là cơ chế cần thiết trong bối cảnh cải cách hành chính nhưng phải bảo đảm hiệu lực, hiệu quả, bảo đảm tính khả thi trong quá trình tổ chức thực hiện. Theo đó quy định nói trên, về trách nhiệm kể cả của người phân cấp và người được phân cấp cũng chưa thật sự rõ ràng. Bởi, cơ quan phân cấp chỉ chịu trách nhiệm khi không bảo đảm điều kiện để thực hiện nhiệm vụ phân cấp, nhưng để xác định phạm vi đối với trách nhiệm này là không dễ dàng và chỉ được bàn luận khi có sự kiện làm phát sinh nghĩa vụ và trách nhiệm trong quá trình thực hiện. Do đó, nếu xét trong quá trình thực hiện thì chủ thể được phân cấp vẫn phải chịu trách nhiệm hoàn toàn về việc đó ngay cả trong điều kiện chưa được giao thêm năng lực tổ chức thực hiện như tài chính, con người và các điều kiện cần thiết khác[7]

Nhà làm luật cần tách bạch giữa hai loại trách nhiệm trong quy trình phân cấp nhiệm vụ quyền hạn, cụ thể: i) Việc phân cấp được diễn ra giữa cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp, như vậy trách nhiệm của cơ quan nhà nước được phân cấp là trách nhiệm mang tính nội bộ trước cơ quan phân cấp khi không thể triển khai thực hiện tốt nhiệm vụ quyền hạn được giao; ii) Nguồn gốc nhiệm vụ quyền hạn được phân cấp là do pháp luật giao cho cơ

6. Học viện Hành chính Quốc gia. (2005). *Hành chính công, dùng cho nghiên cứu và giảng dạy sau đại học*. NXB Khoa học Kỹ thuật. tr. 131.

7. Đ. Khoa. (2025). *Báo Kiểm toán nhà nước.* Quy định cụ thể, rõ ràng về cơ chế phân cấp, ủy quyền. Truy cập ngày 24/01/2025, từ http://baokiemtoan.vn/quy-dinh-cu-the-ro-rang-ve-co-che-phan-cap-uy-quyen-38176.html

quan phân cấp có trách nhiệm triển khai và thực hiện và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, cơ chế phân cấp không làm mặc nhiên thay đổi chủ thể chịu trách nhiệm trước pháp luật. Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định về trách nhiệm trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp như vậy trong quá trình theo dõi, kiểm tra thì cơ quan phân cấp hoàn toàn có điều kiện để phát hiện những nguy cơ về sự thiếu hụt các điều kiện đảm bảo vận hành thực hiện nhiệm vụ quyền hạn phân cấp để có phương hướng xử lý kịp thời.

Như vậy, việc bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp là một trong những nội dung triển khai thực hiện trong nội bộ phân cấp nên không thể xem là yếu tố để giới hạn trách nhiệm của cơ quan phân cấp như trên. Chính vì vậy, mà việc pháp luật quy định cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được phân cấp phải chịu trách nhiệm trước pháp luật tại khoản 4 Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 là không phù hợp, dễ tạo nguy cơ cho việc "phân cấp" trở thành một cơ chế để đùn đẩy trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ quyền hạn mà pháp luật giao phó.

1.2. Quy định pháp luật về hoạt động ủy quyền của chính quyền địa phương hai cấp

Theo quy định tại Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 thì việc ủy quyền sẽ được thực hiện từ chủ thể Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân; người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đến chủ thể nhận ủy quyền có thể công chức thuộc Ủy ban nhân dân. Như vậy, về chế định ủy quyền sẽ không được thực hiện ở cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương là Hội đồng nhân dân như thẩm quyền phân cấp, mà phạm vi ủy quyền bao gồm gần như là toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ cấp tỉnh đến cấp xã để thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được giao theo quy định của pháp luật trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể.

Theo đó có thể hiểu một cách khái quát so với việc phân cấp thì ủy quyền sẽ ít mang tính ổn định và có thời hạn thực hiện cụ thể, không phát sinh thẩm quyền mới đối với cơ quan nhận ủy quyền mà được thực hiện trên sự nhân danh quyền hạn của chủ thể ủy quyền. Tuy nhiên, theo quy định trên thì ngoài yếu tố xác định thời hạn và có điều kiện cụ thể thì phạm vi phân cấp và ủy quyền được phân định rất mong manh. Bởi về chủ thể ủy quyền và nhận ủy quyền thì có một số chủ thể vừa có thẩm quyền phân cấp vừa có thẩm quyền ủy quyền, tương tự chủ thể nhận ủy quyền vừa có thể nhận phân cấp và nhận ủy quyền mà không đặt ra ngưỡng định lượng hay định tính rõ ràng để xác định khi nào cần phải thực hiện phân cấp và khi nào phải thực hiện ủy quyền.

Bên cạnh đó, mặc dù tại khoản 2 Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 cũng nêu rõ về điều kiện để thực hiện ủy quyền, trong đó có nêu rõ việc ủy quyền phải thực hiện bằng văn bản của cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền và văn bản ủy quyền phải xác định cụ thể nội dung, phạm vi và thời hạn ủy quyền, cách thức thực hiện và các điều kiện cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn ủy quyền. Tuy vậy, pháp luật quy định về việc phải xác định cụ thể về thời hạn và phạm vi ủy quyền nhưng không quy định việc ủy quyền có thời hạn tối đa bao lâu và cũng không cấm việc ủy quyền có thể được lặp đi lặp lại, đồng thời pháp luật của không nêu rõ đối với một nhiệm vụ ủy quyền cụ thể sẽ chiếm bao nhiêu phần trăm hay những giai đoạn cụ thể nào trong trách nhiệm quyền hạn của chủ thể ủy quyền, việc nào được ủy quyền và việc nào

không được ủy quyền[8]. Từ phân tích trên, mặc dù đặt ra những giới hạn nhưng việc xác định những giới hạn này lại không được xác định một cách cụ thể dẫn đến ranh giới giữa phân cấp và ủy quyền trở nên mờ nhạt.

Mặt khác, tại khoản 6 Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định: *"Trường hợp cần phải thay đổi trình tự, thủ tục, thẩm quyền đang được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên mới thực hiện được việc ủy quyền theo quy định tại Điều này thì Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện điều chỉnh quy định đó tại văn bản ủy quyền do mình ban hành; đối với các trường hợp khác quy định tại khoản 1 Điều này thì cơ quan, tổ chức, cá nhân ủy quyền đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh điều chỉnh các quy định đó…"*. Theo đó, tác giả nhận thấy rằng cơ chế "ủy quyền" có giới hạn áp dụng khá rộng, khi cho phép Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện điều chỉnh về trình tự, thủ tục, thẩm quyền được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên khi sự thay đổi đó là cần thiết cho việc ủy quyền. Tuy nhiên, tác giả cho rằng quy định là bất hợp lý và không cần thiết, cụ thể như sau:

Thứ nhất, văn bản ủy quyền của cơ quan nhà nước để ủy quyền cho cơ quan khác thực hiện nhiệm vụ quyền hạn mà pháp luật quy định thuộc nhiệm vụ quyền hạn của mình, bản chất đây không phải là một văn bản quy phạm pháp luật và là do cơ quan cấp dưới ban hành thì việc làm thay đổi các quy phạm pháp luật do cơ quan cấp trên ban hành là không phù hợp hợp, mặc dù chỉ ảnh hưởng đến các trình tự, thủ tục thuộc phương diện hình thức, bởi lẽ nếu các quy định về trình tự thủ tục do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành đều có thể bị thay đổi bởi chính văn bản ủy quyền của cơ quan cấp tỉnh thì việc quy định trình tự thủ tục tại các văn bản quy phạm pháp luật là không cần thiết mà nên giao hẳn cho địa phương để tự tổ chức thực hiện phù hợp với điện kiện của từng địa phương.

Thứ hai, như đã phân tích ở trên việc ủy quyền về cơ bản không làm chuyển giao trách nhiệm mà bản chất là cơ quan được ủy quyền sẽ nhân danh và sử dụng quyền hạn của chính cơ quan ủy quyền để thực hiện nhiệm vụ ủy quyền, do đó việc làm thay đổi các quy phạm của cơ quan nhà nước cấp trên là không cần thiết, bởi cơ quan được ủy quyền vẫn phải sử dụng các quy định của pháp luật về nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan ủy quyền để thực hiện công việc và cơ quan ủy quyền phải chịu trách nhiệm về công tác thực thi nhiệm vụ do cơ quan được ủy quyền nhân danh mình để thực hiện.

Quy định này cũng bị giới hạn bởi những ràng buộc nhất định khi việc sửa đổi nêu trên bảo đảm yêu cầu về cải cách hành chính theo hướng giảm thủ tục hành chính, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trong giải quyết thủ tục hành chính, không quy định thêm thành phần hồ sơ, không tăng thêm yêu cầu, điều kiện, thời gian giải quyết thủ tục đang áp dụng. Tuy nhiên, khi nhìn nhận ở một góc độ khác, các thành phần hồ sơ, thủ tục được cơ quan nhà nước cấp trên ban hành tất yếu là các thành phần bắt buộc để đảm bảo cho việc đáp ứng các yêu cầu về thực hiện thủ tục hành chính, theo đó trong trường hợp việc ủy quyền làm thay đổi các thành phần này theo chiều hướng giảm thành phần hồ sơ thì cơ sở nào để thực hiện bỏ các thành phần hồ sơ đó do pháp luật chỉ cấm việc quy định thêm thành phần hồ sơ chứ không cấm việc

8. Đ. Khoa. (2025). *Báo Kiểm toán nhà nước.* Quy định cụ thể, rõ ràng về cơ chế phân cấp, ủy quyền. Truy cập ngày 24/01/2025, từ http://baokiemtoan.vn/quy-dinh-cu-the-ro-rang-ve-co-che-phan-cap-uy-quyen-38176.html

làm giảm thành phần hồ sơ, việc cắt giảm này liệu có thật sự an toàn trong mọi trường hợp nhằm đáp ứng xu hướng giảm thủ tục hành chính.

Tuy việc thực hiện thay đổi nói trên thì Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vẫn phải có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương về ngành, lĩnh vực có liên quan về việc điều chỉnh trình tự, thủ tục, thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền tại địa phương mình, nhưng quy định này vẫn mang bản chất báo cáo tình hình chứ không xây dựng cơ chế "phê duyệt" hay các biện pháp kiểm soát cụ thể đối với việc thay đổi này như: huỷ, đề nghị thu hồi hoặc sửa đổi, bổ sung nhằm bảo đảm rằng việc thay đổi đó là không có rủi ro phát sinh khi thực hiện. Ngoài ra quy định này còn có khả năng gây ra sự bất đồng bộ giữa việc triển khai thực thi của các địa phương ở phạm vi cấp tỉnh do từng tỉnh, thành phố đều có thẩm quyền ban hành văn bản ủy quyền làm thay đổi về trình tự thủ tục nêu trên.

2. Kiến nghị hoàn thiện quy định pháp pháp luật về hoạt động phân cấp, ủy quyền góp phần nâng cao hiệu quả vận hành của chính quyền hai cấp

Thứ nhất, đối với hoạt động phân cấp của chính quyền địa phương

Một là, đối với cơ chế phân cấp ở cấp xã, cần thiết kế lại theo hướng "phân cấp có điều kiện và phân tầng nhiệm vụ". Pháp luật nên cho phép Hội đồng nhân dân cấp xã, trong phạm vi nhiệm vụ được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phân cấp, được quyền giao Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện các khâu mang tính tổ chức, điều hành, quản lý hành chính, với điều kiện việc giao này phải được thể hiện rõ trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã và chịu sự giám sát trực tiếp của cơ quan này. Cách tiếp cận này vẫn giữ được mục tiêu kiểm soát quyền lực, đồng thời khắc phục tính hình thức và quá tải trong hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã vốn hoạt động không chuyên trách.

Hai là, nhà làm luật cần làm rõ ranh giới pháp lý giữa phân cấp cho cơ quan nhà nước và việc giao nhiệm vụ cho đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó, phân cấp cho đơn vị sự nghiệp công lập chỉ nên dừng ở mức "phân công thực hiện nghiệp vụ", không làm phát sinh quyền quyết định quản lý nhà nước. Các quyết định cuối cùng mang tính quyền lực công (phê duyệt, cấp phép, xử phạt, công nhận…) phải được giữ lại ở cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Để bảo đảm thống nhất áp dụng, cần ban hành tiêu chí pháp lý cụ thể đánh giá sự phù hợp giữa nhiệm vụ được giao và bản chất hoạt động của từng loại đơn vị sự nghiệp công lập, tránh tình trạng giao quyền mang tính tùy nghi.

Ba là, về trách nhiệm trong phân cấp, cần sửa đổi theo hướng tách bạch rõ trách nhiệm nội bộ và trách nhiệm pháp lý đối ngoại. Cơ quan được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan phân cấp về kết quả tổ chức thực hiện; trong khi đó, cơ quan phân cấp vẫn là chủ thể chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước xã hội đối với nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật giao. Việc bảo đảm điều kiện thực hiện nhiệm vụ phân cấp nên được xem là nghĩa vụ thường xuyên trong quan hệ nội bộ, không phải căn cứ để giới hạn hay chuyển dịch trách nhiệm pháp lý ra bên ngoài.

Thứ hai, đối với hoạt động ủy quyền của chính quyền địa phương

Về chế định ủy quyền tác giả cho rằng nhà làm luật cần xác lập các "ngưỡng giới hạn" rõ ràng để phân biệt với phân cấp. Pháp luật nên quy định thời hạn tối đa của một lần ủy quyền, hạn chế việc gia hạn lặp đi lặp lại; đồng thời xác định rõ ủy quyền chỉ áp dụng cho một hoặc một số khâu cụ thể trong quy trình thực hiện nhiệm vụ, không bao trùm toàn bộ nội dung quyền hạn do luật

định. Điều này sẽ hạn chế nguy cơ sử dụng ủy quyền như một biện pháp thay thế cho phân cấp nhằm né tránh trách nhiệm ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Bên cạnh đó, tác giả cho rằng cần thu hẹp và kiểm soát chặt chẽ thẩm quyền điều chỉnh trình tự, thủ tục khi thực hiện ủy quyền. Văn bản ủy quyền không nên được phép làm thay đổi các quy định về trình tự, thủ tục do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành. Trường hợp thật sự cần thiết vì đặc thù địa phương, việc điều chỉnh phải đặt dưới cơ chế phê duyệt hoặc chấp thuận của cơ quan trung ương có thẩm quyền, thay vì chỉ dừng ở nghĩa vụ báo cáo. Giải pháp này vừa bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, vừa tránh rủi ro phân mảnh và thiếu đồng bộ trong thực thi giữa các địa phương.

Kết luận

Từ việc phân tích cơ sở lý luận và thực trạng các quy định pháp luật hiện hành về phân cấp, ủy quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, có thể khẳng định rằng đây là những cơ chế quản lý có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong tiến trình cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo hướng tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm năm 2025 đã có nhiều điểm đổi mới đáng ghi nhận trong công tác đẩy mạnh hoạt động phân cấp, ủy quyền tạo điều kiện cho chính quyền địa phương phát huy tính chủ động, sáng tạo trong quản lý và phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, các quy định về phân cấp và ủy quyền hiện nay vẫn còn tồn tại những điểm bất cập, hạn chế nhất định, đặc biệt là sự thiếu rõ ràng về ranh giới pháp lý giữa hai cơ chế này, sự bất cập trong thiết kế chủ thể, phạm vi và trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ trong quản lý nhà nước.

Trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp chính thức vận hành, yêu cầu đặt ra không chỉ dừng lại ở việc mở rộng phân cấp, ủy quyền, mà quan trọng hơn là phải bảo đảm tính hợp lý, khả thi và thống nhất của các cơ chế này trong tổng thể hệ thống pháp luật hành chính. Việc hoàn thiện các quy định pháp luật về phân cấp, ủy quyền cần được thực hiện theo hướng phân định rạch ròi giữa thẩm quyền quyết định và trách nhiệm tổ chức thực hiện, giữa quyền lực quản lý nhà nước và hoạt động cung ứng dịch vụ công, cũng như giữa trách nhiệm nội bộ trong hệ thống hành chính và trách nhiệm pháp lý đối với Nhà nước, xã hội. Chỉ khi các vấn đề pháp lý này được xác lập rõ ràng, phân cấp và ủy quyền mới thực sự trở thành công cụ quản trị hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương, bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp, đồng thời đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trần Ngọc Đường. (2011). *Một số vấn đề về phân công phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*. NXB Chính trị quốc gia. tr. 329

2. Lê Thị Huyền. (2023). *Tạp chí Dân chủ pháp luật.* Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân quyền, phân cấp trong quản lý hành chính nhà nước. Truy cập ngày 25/01/2026, từ https://danchuphapluat.vn/mot-so-van-de-ly-luan-va-thuc-tien-ve-phan-quyen-phan-cap-trong-quan-ly-hanh-chinh-nha-nuoc-3145.html

3. Học viện Hành chính Quốc gia. (2005). *Hành chính công, dùng cho nghiên cứu và giảng dạy sau đại học*. NXB Khoa học Kỹ thuật. tr. 131.

4. Đ. Khoa. (2025). *Báo Kiểm toán nhà nước*. Quy định cụ thể, rõ ràng về cơ chế phân cấp, ủy quyền. Truy cập ngày 24/01/2025, từ http://baokiemtoan.vn/quy-dinh-cu-the-ro-rang-ve-co-che-phan-cap-uy-quyen-38176.html

5. Phương Thảo. (2025). *Mô hình chính quyền 2 cấp: Cuộc đổi mới lần hai trong kỷ nguyên mới.* Truy cập ngày 28/01/2026, từ https://laodongthudo.vn/mo-hinh-chinh-quyen-2-cap-cuoc-doi-moi-lan-hai-trong-ky-nguyen-moi-197020.html

6. Ngô Út. (2025). Sở Tư pháp tỉnh Cà Mau. *Phân quyền, phân cấp, ủy quyền theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025*. Truy cập ngày 27/01/2026, từ https://sotuphap.camau.gov.vn/thoi-su-chinh-tri-va-tin-tuc/phan-quyen-phan-cap-uy-quyen-theo-luat-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-2025-284903

7. Nguyễn Cửu Việt, Trương Đắc Linh. (2011). Sửa đổi hiến pháp: nhìn từ từ chiến lược phân cấp quản lý. *Tạp chí Khoa học pháp lý*. (Số 3)

CHUẨN HÓA CHẾ ĐỘ CÔNG VỤ ĐỐI VỚI CÁN BỘ, CÔNG CHỨC CẤP CƠ SỞ TRONG TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP: TỪ THỰC TIỄN ĐẾN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

Nguyễn Xuân Tiến[*]
Nguyễn Phương Uyên, Nguyễn Thị Thảo Nguyên[**]

Tóm tắt: *Tổ chức chính quyền địa phương hai cấp theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở giữ vai trò trực tiếp trong thực thi chính sách, pháp luật, dịch vụ công. Thực tiễn hoạt động công vụ ở cấp cơ sở hiện nay chưa theo kịp tiến trình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Trong đó, chế độ công vụ chưa thay đổi kịp với tinh thần đổi mới, cải cách. Vì vậy, chế độ công vụ cần được chuẩn hoá kịp thời, phù hợp trong tình hình mới, nhằm nâng cao chất lượng cán bộ, công chức cấp xã, đảm bảo hoàn thành tốt công vụ được giao. Bài viết tập trung làm rõ cơ sở lý luận về công vụ, hoạt động công vụ và thực tiễn chế độ công vụ ở cấp xã trong tiến trình cải cách chính quyền địa phương. Bằng phương pháp thu thập, xử lý thông tin thứ cấp, tác giả phân tích, tổng hợp, so sánh, đối chiếu dữ liệu thực tiễn và những yêu cầu cấp thiết đối với chế độ công vụ hiện nay. Từ đó, đánh giá những hạn chế, nguyên nhân, đề xuất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung, chuẩn hóa chế độ công vụ phù hợp với cấp cơ sở, nhằm góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền địa phương hai cấp trong bối cảnh hiện nay.*

Từ khóa: *Chế độ công vụ; cán bộ, công chức cấp cơ sở; chính quyền địa phương hai cấp; vị trí việc làm; cải cách chế độ công vụ.*

Abstract: *The two-tiered local government system is being streamlined for efficiency and effectiveness, with grassroots officials and civil servants playing a direct role in implementing policies, laws, and public services. However, current public service practices at the grassroots level have not kept pace with the restructuring of the two-tiered local government system. Specifically, the civil service system has not kept up with the spirit of innovation and reform. Therefore, the civil service system needs to be standardized promptly and appropriately in the new context to improve the quality of commune-level officials and civil servants and ensure they successfully complete their assigned tasks. This article focuses on clarifying the theoretical basis of public service, public service activities, and the practical implementation of the civil service system at the commune level in the process of local government reform. Using secondary information collection and processing methods, the author analyzes, synthesizes, compares, and contrasts practical data and the urgent requirements for the current civil service system. From there, we will assess the limitations, causes, and propose amendments, additions, and standardization of the civil service system to suit the grassroots level, aiming to contribute to improving the quality of cadres and civil servants and the effectiveness of state management by local governments at both levels in the current context.*

[*] TS. Phân hiệu Học viện Hành chính và Quản trị công tại Thành phố Hồ Chí Minh.
[**] Phân hiệu Học viện Hành chính và Quản trị công tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Keywords: *Civil service regime; grassroots-level cadres and civil servants; two-tier local government; job positions; civil service reform.*

Giới thiệu

Trong tiến trình cải cách bộ máy hành chính nhà nước, việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp là một yêu cầu khách quan nhằm hướng tới sự tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả. Sự chuyển đổi này đặt đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở vào vị trí then chốt, là lực lượng trực tiếp thực thi chính sách và quyết định mức độ hài lòng của nhân dân. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy chế độ công vụ hiện hành vẫn chưa theo kịp tốc độ cải cách. Việc sáp nhập các đơn vị hành chính đã tạo ra áp lực "đa nhiệm" rất lớn, trong khi cơ chế quản lý vẫn nặng tính hình thức, dựa trên ngạch bậc thâm niên thay vì vị trí việc làm và năng lực thực tế. Sự thiếu đồng bộ giữa tổ chức bộ máy và chế độ công vụ đang tạo ra những "điểm nghẽn" về nguồn lực, dẫn đến tình trạng chảy máu chất xám và giảm động lực cống hiến ở cấp xã. Nếu không kịp thời chuẩn hóa chế độ công vụ, mọi nỗ lực tinh gọn bộ máy sẽ khó đạt được mục tiêu thực chất. Xuất phát từ yêu cầu nâng cao kỷ luật, kỷ cương và hiệu quả quản lý, bài viết tập trung làm rõ cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật. Mục tiêu hướng tới là xây dựng một nền công vụ cấp cơ sở chuyên nghiệp, hiện đại, nơi công chức được tuyển dụng, đánh giá và đãi ngộ xứng đáng dựa trên vị trí việc làm và kết quả thực thi công vụ.

1. Mở đầu

Ở địa phương, trong quá trình vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đã đặt ra như một yêu cầu khách quan và cấp thiết về chế độ công vụ đối với đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở. Đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở là lực lượng giữ vai trò then chốt thực thi chính sách, pháp luật, thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương. Nếu có chế độ công vụ tốt, phù hợp với yêu cầu thực tiễn sẽ là động lực, thực đẩy nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ của cán bộ, công chức cấp cơ sở.

Thực tiễn cho thấy, quá trình sắp xếp, kiện toàn tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, đã làm gia tăng khối lượng công việc, phạm vi trách nhiệm và yêu cầu về chất lượng thực thi công vụ ở cấp cơ sở. Trong khi đó, chế độ công vụ hiện hành vẫn còn một số bất cập, chưa được chuẩn hóa đầy đủ, chưa theo kịp yêu cầu quản lý nhà nước. Nếu tổ chức bộ máy của chính quyền được sắp xếp, tinh gọn nhưng chế độ công vụ không được chuẩn hóa tương ứng, thì cải cách khó đạt được mục tiêu thực chất. Vì vậy, chuẩn hóa chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở là nhiệm vụ có ý nghĩa quan trọng, phù hợp với nền công vụ chuyên nghiệp, hiện đại, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

2. Khái quát về chế độ công vụ, đặc điểm và chuẩn hoá chế độ công vụ

2.1. Công vụ và hoạt động công vụ

2.1.1. Công vụ (official duties)

Công vụ là hoạt động do cán bộ, công chức thực hiện nghĩa vụ, quyền hạn được giao theo quy định của cấp có thẩm quyền và của pháp luật nhằm thực hiện quản lý nhà nước và đáp ứng nhu cầu chung của xã hội (Luật Cán bộ, công chức năm 2025).

Công vụ là một loại hoạt động mang tính quyền lực – pháp lý được thực thi bởi đội ngũ cán bộ, công chức hoặc những tổ chức, cá nhân khi được nhà nước trao quyền nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhà nước, phục vụ Nhân dân[1].

Hay, công vụ là công việc của nhà nước – một loại hoạt động mang tính quyền lực nhà nước và pháp lý được thực hiện bởi đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhằm thực hiện các chức năng của nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện mọi mặt của đời sống xã hội và là một hoạt động công quyền (dựa trên quyền lực công – quyền lực nhà nước)[2].

2.1.2. Hoạt động công vụ (Civil service activities)

Hoạt động công vụ là việc cán bộ, công chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao nhiệm vụ, thay mặt nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật. Hoạt động công vụ phải tuân thủ nguyên tắc thống nhất, công khai, đúng pháp luật, đúng thẩm quyền và chịu trách nhiệm cá nhân. Hoạt động công vụ luôn hướng đến vì lợi ích chung, lợi ích cộng đồng, xã hội, nhà nước.

Hoạt động công vụ tại chính quyền địa phương cấp cơ sở: Cán bộ, công chức thực thi công vụ tại công sở, bao gồm: Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - Xã hội của Hội đồng nhân dân; Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; Phòng Kinh tế (Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị); Phòng Văn hóa - Xã hội; Trung tâm phục vụ hành chính công. Cán bộ, công chức cấp cơ sở thực hiện nhiệm vụ và hưởng chế độ công vụ theo quy định của pháp luật (Luật Cán bộ, công chức năm 2025, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025), quy chế và các văn bản pháp quy, quy định về chế độ công vụ do Chính phủ ban hành.

2.2. Nền công vụ và chế độ công vụ

2.2.1. Nền công vụ (Public service): là một hệ thống bao gồm các yếu tố cấu thành: (1) Thể chế quy định các hoạt động công vụ: Hiến pháp, Luật, Văn bản Quy phạm pháp luật, Quy chế quy định cách thức tiến hành hoạt động công vụ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. (2) Công chức (đội ngũ cán bộ, công chức) là chủ thể thực thi công vụ, là hạt nhân của nền công vụ, là yếu tố bảo đảm cho nền công vụ hiệu lực, hiệu quả; (3) Công sở là trụ sở của cơ quan nhà nước, địa điểm tổ chức hoạt động công vụ và có các điều kiện, phương tiện cần thiết để thực thi công vụ.

2.2.2. Chế độ công vụ (Civil service): là tổng thể các nguyên tắc, quy định pháp luật và cơ chế tổ chức do Nhà nước thiết lập, ban hành, quản lý hoạt động công vụ, nhằm xây dựng nền công vụ chuyên nghiệp, trách nhiệm, hiệu quả phục vụ Nhân dân. Hay, chế độ công vụ là tổng thể các quy định pháp luật, nguyên tắc hành chính do Nhà nước ban hành, nhằm thiết lập, vận hành, quản lý nền công vụ nhằm thực hiện mục tiêu quản lý nhà nước, phục vụ nhân dân. Bao gồm: (1) Tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và khung năng lực theo quy định; (2) Tiêu chuẩn chức danh công chức lãnh đạo, quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước; (3) Tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, luân chuyển cán bộ, công chức (tuyển dụng theo yêu cầu, nhiệm vụ; tăng cường phân cấp kiểm định theo lĩnh vực đặc thù); (4) Đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực, kỹ năng và

1. Bộ Nội vụ, Học viện Hành chính Quốc gia (2023). *Tài liệu bồi dưỡng đối với công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương.* Nxb Bách khoa Hà Nội, tr. 143.

2. Ngô Thành Can, Hoàng Sĩ Kim, Nguyễn Quốc Tuấn, (2013). *Tổng quan về nghiên cứu khoa học hành chính*. Nxb Lao động, tr. 215.

phẩm chất cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức gắn với vị trí việc làm; (5) Đánh giá, phân loại cán bộ, công chức, viên chức theo hướng dẫn chủ, công khai, minh bạch, lượng hóa các tiêu chí đánh giá dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ và gắn với vị trí việc làm, thông qua công việc, sản phẩm cụ thể. (6) Kỷ luật, kỷ cương hành chính trong hoạt động công vụ và chế độ tiền lương mới đối với cán bộ, công chức[3].

2.3. Chuẩn hóa chế độ công vụ *(Standardizing the civil service system)*

Chuẩn hóa chế độ công vụ: là quá trình xây dựng và áp dụng các chuẩn mực thống nhất của chế độ công vụ, như: vị trí việc làm, tiêu chuẩn chức danh, quy trình thực thi công vụ, cơ chế đánh giá và đãi ngộ, nhằm bảo đảm đội ngũ công chức thực hiện nhiệm vụ một cách chuyên nghiệp, hiệu quả, minh bạch, phục vụ nhân dân.

Chuẩn hóa chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở: là quá trình thiết lập và vận hành hệ thống chuẩn mực thống nhất về vị trí việc làm, năng lực công vụ, trách nhiệm và đạo đức công vụ, nhằm bảo đảm bộ máy chính quyền cơ sở hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu cải cách chính quyền địa phương theo mô hình chính quyền hai cấp (trên cơ sở định hướng cải cách chế độ công vụ). Bao gồm: (1) Chuẩn hoá vị trí việc làm, cơ cấu và khung năng lực công vụ; (2) Chuẩn hoá về cơ chế tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm và luân chuyển công chức; (3) Chuẩn hoá về tiêu chuẩn, điều kiện và chuẩn năng lực công chức; (4) Chuẩn hoá về đào tạo, bồi dưỡng theo vị trí việc làm; (5) Chuẩn hoá về đánh giá, phân loại và trách nhiệm công vụ; (6) Chuẩn hoá về chế độ tiền lương, đãi ngộ và điều kiện bảo đảm thi hành công vụ; (7) Chuẩn hoá về kỷ luật, kỷ cương hành chính và đạo đức công vụ.

2.4. Đặc điểm chế độ công vụ

Đặc điểm chế độ công vụ: (1) Tính quyền lực công và tính pháp lý cao; (2) Tính ổn định, lâu dài của quan hệ công vụ; (3) Tính nghề nghiệp và chuyên nghiệp hoá; (4) Tính thứ bậc, kỷ luật và trách nhiệm rõ ràng; (5) Tính phục vụ lợi ích công. Đặc điểm Chế độ công vụ ở Việt Nam: (1) Gắn chặt với sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và quyền lực nhà nước; (2) Chế độ công vụ mang tính hỗn hợp giữa mô hình chức nghiệp và mô hình việc làm; (3) Mang tính pháp lý cao, ngày càng được hoàn thiện, theo hướng đồng bộ và thống nhất; (4); Chuyển dần từ quản lý công chức theo thâm niên sang quản lý theo kết quả thực thi công vụ; (5) Nhấn mạnh vai trò trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương và đạo đức công vụ trong thực thi công vụ.

2.5. Mô hình công vụ (Civil service model)[4]

(1) Mô hình công vụ chức nghiệp (Career-based civil service system): Tuyển dụng, phát triển nghề nghiệp lâu dài trong khu vực công. Hệ thống ngạch, bậc cứng, thăng tiến chủ yếu theo thâm niên và tiêu chuẩn hình thức, truyền thống. Công chức có tính ổn định cao, gắn bó lâu dài với Nhà nước.

---

3. Tr. 11, điểm 4, Mục II, Điều 1 Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ, ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030.

4. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

OECD (2008). The State of the Public Service.

Ngô Thành Can, Hoàng Sĩ Kim, Nguyễn Quốc Tuấn, (2013). *Tổng quan về nghiên cứu khoa học hành chính*. Nxb Lao động, tr. 218 - 219.

(2) Mô hình công vụ việc làm (Position-based civil service system)[5]: Tuyển dụng theo vị trí việc làm cụ thể; Trả lương, đánh giá, đãi ngộ gắn trực tiếp với mô tả công việc và kết quả đầu ra; Tính linh hoạt cao, mở cho cạnh tranh từ khu vực tư; Công chức không nhất thiết gắn bó trọn đời với một cơ quan hay khu vực công.

(3) Mô hình công vụ hỗn hợp (Hybrid civil service model)[6] là mô hình kết hợp các yếu tố của mô hình công vụ chức nghiệp và mô hình công vụ việc làm. Vừa bảo đảm tính ổn định nghề nghiệp, phát triển lâu dài của nền công vụ, vừa quản lý gắn với vị trí việc làm, nhiệm vụ cụ thể và kết quả thực thi công vụ. Mô hình này khắc phục những hạn chế của các mô hình công vụ khác.

Trong cải cách hành chính và xây dựng nền công vụ hiện đại, mô hình công vụ hỗn hợp được nhiều quốc gia lựa chọn như một giải pháp dung hoà giữa tính ổn định và tính hiệu quả trong thực thi công vụ. Việt Nam chế độ công vụ được vận hành chủ yếu dựa trên mô hình công vụ chức nghiệp. Nhờ cải cách hành chính nhà nước, nên đã có vận dụng mở rộng theo hướng Mô hình công vụ việc làm.

3. Thực trạng, sự cần thiết chuẩn hoá chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở trong cải cách tổ chức chính quyền địa phương hai cấp

3.1. Chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở theo Luật Cán bộ, công chức năm 2025

3.1.1. Cán bộ, công chức cấp cơ sở

Cán bộ cấp cơ sở (cấp xã) là công dân Việt Nam được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm hoặc chỉ định giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị – xã hội ở cấp xã; thuộc biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Công chức cấp cơ sở là công dân Việt Nam được tuyển dụng vào vị trí việc làm trong cơ quan của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị – xã hội ở cấp xã; thuộc biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Cán bộ và công chức cấp cơ sở thực hiện hoạt động công vụ theo các nguyên tắc thi hành công vụ được quy định trong Luật Cán bộ, công chức và các văn bản pháp luật có liên quan. Theo đó sự khác biệt được thể hiện trên một số lĩnh vực, như: giữa chức vụ, chức danh cán bộ với vị trí việc làm công chức; giữa Bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm, chỉ định chức vụ, chức danh cán bộ với Tuyển dụng, sử dụng công chức vào vị trí việc làm; Đào tạo, bồi dưỡng, phát triển cán bộ theo tiêu chuẩn chính trị với Đào tạo, bồi dưỡng, phát triển công chức (bảo đảm năng lực công vụ theo yêu cầu vị trí việc làm).

Bảng so sánh sự tương đồng và khác biệt

Tiêu chí	Cán bộ cấp cơ sở	Công chức cấp cơ sở	Tính chất
Cơ sở pháp lý	Luật Cán bộ, công chức	Luật Cán bộ, công chức	Tương đồng
Hình thức vào vị trí	Bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm, chỉ định theo nhiệm kỳ	Tuyển dụng (thi tuyển, xét tuyển) vào VTVL	Khác biệt

5. B. Guy Peters. (2010). The Politics of Bureaucracy.
6. OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

Cấu trúc quản lý	Theo chức vụ, chức danh	Theo VTVL, ngạch	Khác biệt
Tính ổn định	Gắn với nhiệm kỳ	Gắn với VTVL lâu dài	Khác biệt
Tiêu chuẩn	Nặng về tiêu chuẩn chính trị, phẩm chất lãnh đạo	Chuẩn hóa theo năng lực chuyên môn, ngạch	Khác biệt
Đào tạo, bồi dưỡng	Trọng tâm lý luận chính trị, lãnh đạo	Trọng tâm năng lực chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp	Khác biệt
Nghĩa vụ, quyền, đạo đức công vụ	Thực hiện chung theo Chương II Luật CBCC	Thực hiện chung theo Chương II Luật CBCC	Tương đồng
Khen thưởng, kỷ luật	Theo pháp luật và điều lệ tổ chức chính trị	Theo pháp luật hành chính	Vừa tương đồng vừa khác biệt

3.2. Thực trạng và sự cần thiết chuẩn hoá chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở

Một là, thay đổi địa bàn hành chính sau sáp nhập xã/phường/đặc khu. Tạo ra không gian quản lý rộng hơn; dân số đông hơn; địa bàn phức tạp hơn; nhu cầu dịch vụ công cao hơn. Do sáp nhập nên chức năng, nhiệm vụ tăng, khối lượng công việc tăng nhưng biên chế không tăng tương ứng. Công chức xã phải làm nhiều việc hơn và nhiều lĩnh vực chuyên môn khác. Từ yêu cầu công việc "đa nhiệm" sau sáp nhập. Thực tiễn cho thấy, công chức cấp cơ sở không chỉ thực hiện nhiệm vụ hành chính thuần túy mà còn trực tiếp giải quyết các vấn đề phát sinh từ đời sống xã hội. Vì vậy, nếu quy định của chính quyền địa phương định biên cứng nhắc theo biên chế hình thức thì không ổn. Mặc dù, Chính phủ đã ban hành Nghị định 361/2025/NĐ-CP quy định về vị trí việc làm cho công chức trong đó cũng thực hiện chuẩn hóa vị trí việc làm cho công chức cấp cơ sở khi đã ban hành danh mục 45 vị trí việc làm cho công chức cấp cơ sở. Nghị định cũng xác định trách nhiệm quyết định vị trí việc làm giúp tránh được "khoán trắng" trong khi bố trí vị trí việc làm cho công chức đảm bảo được sự thống nhất, đồng bộ và luôn gắn với đổi mới phương thức quản lý. Qua đó cũng đòi hỏi công chức cấp cơ sở phải đáp ứng được khung năng lực khi chuẩn hóa theo vị trí việc làm tạo ra một mô hình cạnh tranh theo vị trí tạo nền tảng để sàng lọc, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức.

Hai là, mô hình chính quyền địa phương hai cấp, nhiều chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước được **tập trung hoặc chuyển giao trực tiếp cho cấp cơ sở.** Điều này làm gia tăng vai trò và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở trong việc thực thi pháp luật, tổ chức thực hiện chính sách và giải quyết các vấn đề phát sinh từ thực tiễn địa phương. Thực tiễn, do phần nhiều cán bộ, công chức được điều động từ Sở và chuyển tiếp từ cấp huyện về xã làm nảy sinh độ lệch về chuyên môn, nghiệp vụ. Một phần do hệ quả từ mô hình chức nghiệp để lại, như: đào tạo theo ngạch; chuyên môn cứng; không đáp ứng được vị trí việc làm mới sáp nhập, chuyển đổi số, với yêu cầu của nền công vụ chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Nếu chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở chưa được chuẩn hoá về tiêu chuẩn, vị trí việc làm, tuyển dụng, sử dụng và đánh giá thì sẽ dẫn đến sự không đồng đều về chất lượng nhân lực, ảnh hưởng đến tính thống nhất của nền hành chính quốc gia. Vì vậy, cần chuẩn hoá chế độ công vụ nhằm bảo đảm sự thống nhất và đồng bộ trong hệ thống hành chính nhà nước.

Ba là, áp lực công việc cao nhưng thu nhập thấp; cơ hội thăng tiến ít; chế độ lương theo thâm niên; giảm động lực; người giỏi không muốn về công tác tại xã; khó giữ được công chức có

năng lực, công chức thiếu tinh thần cống hiến; chảy máu chất xám từ khu vực công. Xu hướng hiện nay, mong đợi trả lương theo vị trí việc làm, mức độ phức tạp công việc và kết quả. Cơ chế thưởng, khuyến khích theo hiệu suất công việc. Đòi hỏi điều chỉnh cho phù hợp với cán bộ, công chức đối với công chức cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, nơi khối lượng công việc lớn nhưng đãi ngộ còn thấp. Trong thực tiễn, chế độ công vụ đối với cán bộ và công chức cấp cơ sở vẫn còn tồn tại một số bất cập như sự khác biệt về chế độ tuyển dụng, đánh giá, tiền lương và cơ hội phát triển nghề nghiệp so với các cấp hành chính khác. Điều này có thể làm giảm động lực làm việc và ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi công vụ. Chuẩn hoá chế độ công vụ sẽ tạo ra khung pháp lý thống nhất, bảo đảm nguyên tắc công bằng, minh bạch và dựa trên năng lực trong quản lý nhân sự công vụ.

Bốn là, sự thiếu đồng bộ giữa cải cách chế độ công vụ và tổ chức thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Nghị quyết số 76/NQ-CP đã xác định cải cách công vụ phải gắn liền với phân cấp, phân quyền và tinh gọn bộ máy, tuy nhiên trên thực tế việc chuyển giao nhiệm vụ, thẩm quyền và nguồn lực giữa các cấp hành chính, đặc biệt sau sáp nhập đơn vị hành chính, chưa được triển khai thống nhất. Do đó việc xác định và phân loại vị trí việc làm theo Nghị định số 361/2025/NĐ-CP rất cần thiết. Cải cách chế độ công vụ chưa thực sự gắn với mô hình công vụ việc làm cho cán bộ, công chức cấp cơ sở dẫn đến khó khăn về nguồn lực, từ đó làm gia tăng sự chênh lệch về chất lượng đội ngũ trong thực thi công vụ giữa các tuyến.

Năm là, chế độ công vụ hiện nay chưa thích ứng với xu hướng quản trị công hiện đại và chuyển đổi số. Sự phát triển của chính phủ điện tử và chính quyền số đang làm thay đổi phương thức quản lý nhà nước ở các cấp chính quyền. Cán bộ, công chức cấp cơ sở không chỉ thực hiện các nhiệm vụ hành chính truyền thống mà còn phải tham gia vào quản lý dữ liệu, cung cấp dịch vụ công trực tuyến và tương tác số với người dân. Vì vậy, việc chuẩn hoá chế độ công vụ sẽ tạo cơ sở để xác định những yêu cầu mới về năng lực số, kỹ năng quản trị và đạo đức công vụ, giúp đội ngũ công chức cấp cơ sở thích ứng với môi trường quản trị hiện đại.

Sáu là, Nghị định số 170/2025/NĐ-CP phân cấp khá chi tiết quyền hạn quản lý công chức giữa các cấp chính quyền nhưng cũng gặp bất cập, khó khăn. Lý do là bởi cấp tỉnh có trách nhiệm xây dựng Đề án vị trí việc làm, danh mục, số lượng vị trí và tổng biên chế, trong khi Chủ tịch UBND cấp xã hầu như chỉ được giao **bố trí công chức cũ** sau khi sắp xếp. Nói cách khác, quyền tự chủ của cấp xã trong tuyển dụng, bổ nhiệm và điều động người mới rất hạn chế. Mọi kế hoạch biên chế, thẩm định đề án vị trí vẫn do cấp tỉnh và trung ương quyết định. Hệ quả là chính quyền cơ sở thiếu tính chủ động trong quản lý nhân sự và có thể dẫn đến **chồng chéo, trì trệ.** Nhiều địa phương vẫn dè dặt chưa mạnh tay phân cấp cho xã, khiến cơ chế phân cấp dường như mang tính hình thức.

4. Đề xuất, kiến nghị phương thức chuẩn hoá chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở trong cải cách tổ chức chính quyền địa phương hai cấp

Chuẩn hoá chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở không chỉ là yêu cầu kỹ thuật trong quản lý nhân sự mà là quá trình hoàn thiện đồng bộ các yếu tố cấu thành của nền công vụ hiện đại. Đây là điều kiện nền tảng để bảo đảm việc vận hành hiệu quả mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đồng thời nâng cao chất lượng quản trị công và năng lực phục vụ người dân ở cơ sở.

Một là, chuẩn hoá vị trí việc làm, cơ cấu và khung năng lực công vụ.

Chuẩn hoá các nguyên tắc đã được quy định tại Nghị định số 361/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định về vị trí việc làm công chức. Nhằm điều chỉnh các quy định về quản lý công chức theo hướng lấy vị trí việc làm làm trung tâm, thay cho cách tiếp cận chủ yếu theo ngạch, bậc thâm niên hiện nay. Giúp xác định rõ trách nhiệm cá nhân, khối lượng công việc thực tế, khắc phục tình trạng "một người làm nhiều việc nhưng chế độ như nhau" làm giảm động lực cống hiến của công chức cấp cơ sở. Vì vậy, cần điều chỉnh, bổ sung Luật Cán bộ, công chức về nội dung "quản lý công chức theo ngạch, biên chế" sang "quản lý công chức theo vị trí việc làm, khung năng lực và kết quả thực thi công vụ". Gắn vị trí việc làm với tiêu chuẩn chức danh. Chuẩn hoá khung năng lực của từng vị trí việc làm công chức chính quyền cấp cơ sở. Việc chuẩn hoá vị trí việc làm, cơ cấu và khung năng lực công vụ giúp xác định rõ phạm vi trách nhiệm, khối lượng công việc và yêu cầu năng lực của từng công chức, qua đó khắc phục tình trạng phân công công việc thiếu rõ ràng hoặc chênh lệch lớn giữa trách nhiệm và chế độ đãi ngộ. Đồng thời, cần gắn vị trí việc làm với tiêu chuẩn chức danh và khung năng lực cụ thể đối với từng nhóm công việc ở cấp cơ sở.

Kiến nghị: Hoàn thiện quy định trong Luật Cán bộ, công chức năm 2025 theo hướng xác lập nguyên tắc quản lý công chức dựa trên vị trí việc làm và kết quả thực thi công vụ, thay cho cách tiếp cận chủ yếu dựa trên biên chế và thâm niên như trước đây.

Hai là, chuẩn hoá về tuyển dụng và sử dụng công chức cấp cơ sở.

Thể chế hóa nguyên tắc tuyển dụng theo vị trí việc làm trên cơ sở Nghị định số 170/2025/NĐ-CP ngày 30/6/2025 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức và Nghị định số 361/2025/NĐ-CP, ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định về vị trí việc làm. Bổ sung quy định trong Luật Cán bộ, công chức (2025) tuyển dụng công chức và sử dụng công chức cấp cơ sở không tuyển theo chỉ tiêu biên chế chung mà theo nhu cầu "có việc cần người, cần người đúng việc". Cho phép địa phương chủ động xác định cơ cấu vị trí việc làm phù hợp với đặc thù địa bàn (đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo) và chịu trách nhiệm. Không sử dụng cán bộ, công chức luân chuyển từ tuyến tỉnh, cơ quan của Đảng, Mặt trận Tổ quốc, Đoàn thể nếu không đúng tiêu chuẩn chức danh vị trí việc làm. Bên cạnh đó, cần tăng cường cơ chế tuyển dụng cạnh tranh, minh bạch đối với các vị trí lãnh đạo, quản lý, kết hợp với các hình thức kiểm định chất lượng độc lập nhằm bảo đảm lựa chọn được đội ngũ có năng lực thực sự, tránh tình trạng tuyển dụng khép kín, cục bộ địa phương.

Kiến nghị: Điều chỉnh, bổ sung khoản 1, Điều 17 Luật Cán bộ, công chức về quản lý cán bộ. Ban hành quy định làm rõ cơ chế chỉ định chức vụ, chức danh cán bộ theo nhiệm kỳ (Điều 16, luật CBCC 2025). Vì nếu không đảm bảo tính khoa học về tổ chức cán bộ, công chức chức lãnh đạo, quản lý thì sẽ dễ dẫn đến làm tạo ra điểm nghẽn khi thực hiện chuẩn hoá vị trí việc làm, cơ cấu và khung năng lực công vụ tại cấp cơ sở. Đồng thời nghiên cứu xây dựng cơ chế tiếp nhận nguồn nhân lực chất lượng cao từ khu vực ngoài nhà nước thông qua các hình thức tuyển chọn cạnh tranh và kiểm định độc lập.

Ba là, chuẩn hoá tiêu chuẩn và năng lực của công chức lãnh đạo, quản lý cấp cơ sở

Luật hóa hệ thống tiêu chuẩn chức danh công chức lãnh đạo, quản lý. Bổ sung quy định trong Luật Cán bộ, công chức về tiêu chuẩn, điều kiện chức danh công chức lãnh đạo, quản lý cấp cơ sở, thống nhất với công tác quy hoạch, bổ nhiệm, đào tạo. Chuẩn hóa tiêu chuẩn chức danh lãnh

đạo, quản lý cấp cơ sở theo Nghị định số 334/2025/NĐ-CP ngày 21/12/2025 quy định tiêu chuẩn chức danh công chức lãnh đạo, quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước. Tiêu chuẩn chức danh cần được thiết kế theo hướng gắn chặt với yêu cầu năng lực thực tiễn, bao gồm phẩm chất chính trị, đạo đức công vụ, trình độ chuyên môn, năng lực quản lý và kinh nghiệm thực tiễn. Đồng thời, việc bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo, quản lý cần gắn với khung năng lực công vụ và yêu cầu cụ thể của vị trí việc làm, nhằm khắc phục tình trạng bổ nhiệm chỉ xem xét ở bằng cấp, chứng chỉ, không kiểm định năng lực công vụ.

Kiến nghị: Hoàn thiện quy định về tiêu chuẩn và điều kiện bổ nhiệm công chức lãnh đạo, quản lý cấp cơ sở, bảo đảm các trường hợp được chỉ định hoặc bổ nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ vẫn phải đáp ứng đầy đủ khung năng lực chuyên môn và yêu cầu quản lý của vị trí đảm nhiệm. Cụ thể đối với các vị trí, chức danh công chức lãnh đạo, quản lý (trưởng/phó phòng chuyên môn; Phó chủ tịch phụ trách chuyên môn) phải đảm bảo khung năng lực công vụ đúng với yêu cầu lãnh đạo quản lý chuyên môn.

Bốn là, chuẩn hoá đào tạo, bồi dưỡng đồng bộ với vị trí việc làm.

Xây dựng và thực hiện quy định về đào tạo, bồi dưỡng công chức theo yêu cầu năng lực thực thi công vụ. Công tác đào tạo, bồi dưỡng cần chuyển từ cách tiếp cận chủ yếu dựa trên bằng cấp, chứng chỉ sang phát triển năng lực thực thi công vụ theo yêu cầu của vị trí việc làm. Đối với công chức cấp cơ sở, hiệu quả công vụ phụ thuộc nhiều vào khả năng xử lý công việc thực tiễn, giải quyết tình huống phát sinh và tương tác với người dân. Vì vậy, chương trình đào tạo, bồi dưỡng cần tập trung vào các kỹ năng thực hành như kỹ năng quản lý nhà nước, kỹ năng giải quyết thủ tục hành chính, kỹ năng giao tiếp hành chính và năng lực chuyển đổi số. Chuyển tư duy "chuẩn hóa bằng cấp" sang "phát triển năng lực thực thi công vụ". Vì vậy, chuẩn hóa công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cơ sở theo nguyên tắc gắn với vị trí việc làm, trung thực tiêu chuẩn chức danh và khung năng lực. Chuẩn hóa đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng theo nhóm vị trí việc làm cấp xã. Tăng khả năng thực thi công vụ đa nhiệm, giải quyết tình huống thực tiễn.

Kiến nghị: Quy định bắt buộc cán bộ lãnh đạo chính quyền cấp cơ sở phải tham gia các chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước và pháp luật chuyên ngành phù hợp với lĩnh vực phụ trách nhằm nâng cao năng lực chỉ đạo, điều hành hoạt động quản lý nhà nước tại địa phương.

Năm là, chuẩn hoá đánh giá, phân loại và trách nhiệm công vụ.

Đổi mới quy định về đánh giá công chức Nghị định số 90/2020/NĐ-CP ngày 13/8/2020 của Chính phủ về đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức. Kế thừa các quy định phù hợp, bổ sung quy định, chuẩn hóa hệ thống tiêu chí đánh giá với kết quả và mức độ hài lòng của người dân như một tiêu chí quan trọng trong đánh giá công chức cấp cơ sở. Đánh giá, phân loại và trách nhiệm công vụ là nền tảng để trả lương theo hiệu quả, siết kỷ luật, kỷ cương, nâng cao trách nhiệm cá nhân. Vì vậy, đánh giá công chức cần được đổi mới theo hướng lấy kết quả thực hiện nhiệm vụ làm trung tâm. Hệ thống tiêu chí đánh giá cần được lượng hoá, gắn với khối lượng công việc, tiến độ giải quyết thủ tục hành chính và mức độ hài lòng của người dân (cần thực chất hơn về vai trò giám sát của nhân dân trong đánh giá cán bộ, công chức thông qua cơ chế dân chủ ở cơ sở, mức độ hài lòng của người dân đối với kết quả hoạt động công vụ). Cơ chế đánh giá cũng cần gắn chặt với các khâu khác trong quản lý nhân sự công vụ như quy hoạch, bổ nhiệm, đào tạo, khen thưởng và kỷ luật. Đồng thời tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu trong việc đánh giá công chức, khắc phục tình trạng nể nang hoặc bình quân trong xếp loại chất lượng.

Kiến nghị: Xây dựng quy định riêng về đánh giá công chức làm việc tại cấp xã theo hướng đánh giá dựa trên kết quả thực thi công vụ và chất lượng phục vụ người dân, qua đó tăng cường trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ ở cấp cơ sở.

Sáu là, chuẩn hoá chế độ tiền lương, đãi ngộ và điều kiện bảo đảm thi hành công vụ.

Chế độ tiền lương và đãi ngộ cần được hoàn thiện theo nguyên tắc trả lương dựa trên vị trí việc làm, mức độ phức tạp của công việc và kết quả thực hiện nhiệm vụ, phù hợp với định hướng cải cách chính sách tiền lương được cụ thể hoá trong Nghị định số 73/2024/NĐ-CP. Trong bối cảnh cải cách tổ chức chính quyền địa phương và tăng cường phân cấp quản lý, công chức làm việc ở cấp cơ sở phải đảm nhận khối lượng công việc lớn và chịu áp lực trực tiếp từ yêu cầu phục vụ người dân. Vì vậy cần có cơ chế tiền lương và phụ cấp phù hợp nhằm tạo động lực làm việc và thu hút nguồn nhân lực có chất lượng, có năng lực thực tiễn và tâm huyết cống hiến.

Kiến nghị: Bổ sung trong Luật Cán bộ, công chức (2025) nguyên tắc trả lương và đãi ngộ đối với công chức làm việc tại cấp xã theo hướng gắn với vị trí việc làm, mức độ phức tạp của công việc và tính chất trực tiếp phục vụ người dân.

Bảy là, chuẩn hoá về kỷ luật, kỷ cương hành chính và đạo đức công vụ.

(1) Chuẩn hoá kỷ luật, kỷ cương hành chính cần được thực hiện thông qua việc xây dựng hệ thống chuẩn mực đạo đức công vụ thống nhất trong toàn bộ nền công vụ, làm cơ sở chung cho tuyển dụng, đánh giá, khen thưởng và xử lý kỷ luật. (2) Chuẩn hoá thông qua cơ chế trách nhiệm gắn với vị trí việc làm (Phạm vi trách nhiệm; Quyền hạn tương ứng; Chuẩn mực đạo đức và hành vi công vụ đặc thù; Hệ quả pháp lý khi vi phạm). (3) Chuẩn hoá bằng liên thông giữa đánh giá công vụ và kỷ luật, đạo đức (Mức độ tuân thủ kỷ luật, kỷ cương; Ý thức đạo đức công vụ; Thái độ phục vụ người dân, doanh nghiệp. Chuẩn hoá theo hướng: Vi phạm kỷ luật, đạo đức không chỉ xử lý hành chính, mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến đánh giá, quy hoạch, bổ nhiệm, đào tạo, tiền lương. (4) Chuẩn hoá bằng cơ chế kiểm soát và giám sát đa chiều (Giám sát nội bộ hành chính; Giám sát của cơ quan dân cử; Giám sát xã hội và phản hồi của người dân). Chuẩn hoá quy trình tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị liên quan đến đạo đức và kỷ luật công vụ: Rõ trách nhiệm tiếp nhận; Rõ thời hạn xử lý; Rõ trách nhiệm giải trình. Tăng cường sử dụng nền tảng số trong giám sát hành vi công vụ nhằm hạn chế tính hình thức và cảm tính trong đánh giá. (5) Chuẩn hoá bằng giáo dục, bồi dưỡng đạo đức công vụ mang tính bắt buộc (Bắt buộc, định kỳ; Gắn với tình huống thực tiễn, đạo đức nghề nghiệp cụ thể; Gắn với trách nhiệm của người đứng đầu). (6) Chuẩn hoá vai trò nêu gương và trách nhiệm của người đứng đầu. Vi phạm đạo đức, kỷ luật trong cơ quan, đơn vị phải được xem xét trách nhiệm liên đới của người đứng đầu, không chỉ dừng ở cá nhân vi phạm. là phương thức chuẩn hoá mang tính văn hoá công vụ, có tác động lan toả và bền vững.

5. Kết luận

Chuẩn hoá chế độ công vụ đối với cán bộ, công chức cấp cơ sở là yêu cầu có tính tất yếu trong tiến trình cải cách tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp. Nội hàm của chuẩn hoá không chỉ dừng lại ở việc hoàn thiện các quy định pháp luật về công vụ, mà còn bao gồm chuẩn hoá vị trí việc làm, tiêu chuẩn chức danh, cơ chế tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, kỷ luật và đạo đức công vụ phù hợp với đặc thù cấp cơ sở. Trong bối cảnh tăng cường phân cấp, phân quyền, chế độ công vụ cấp cơ sở cần được thiết kế theo hướng gắn chặt quyền hạn với trách nhiệm giải trình và kết quả thực thi công vụ. Việc chuẩn hoá này tạo cơ sở nâng cao kỷ luật, kỷ cương hành

chính, phòng ngừa tiêu cực và tăng cường tính minh bạch trong hoạt động công vụ. Với hệ thống chính sách, pháp luật ngày càng được hoàn thiện và quyết tâm cải cách của Nhà nước, việc vận dụng chuẩn hoá chế độ công vụ ở cấp cơ sở hoàn toàn có khả năng triển khai hiệu quả và bền vững. Qua đó, góp phần xây dựng chính quyền địa phương hai cấp hoạt động thông suốt, hiệu lực, hiệu quả và phục vụ người dân ngày càng tốt hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

*** Tiếng Việt:**

1. Bộ Nội vụ, Học viện Hành chính Quốc gia (2023). *Tài liệu bồi dưỡng đối với công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương.* Nhà xuất bản Bách khoa Hà Nội.

2. Chính phủ. (2020). *Nghị định số 90/2020/NĐ-CP ngày 13/8/2020 về đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức*.

3. Chính phủ. (2021). *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030*.

4. Chính phủ. (2023). *Nghị định số 33/2023/NĐ-CP ngày 10/6/2023 quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố*.

5. Chính phủ. (2024). *Nghị định số 73/2024/NĐ-CP ngày 30/6/2024 quy định mức lương cơ sở và chế độ tiền thưởng đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang*.

6. Chính phủ. (2025). *Nghị định số 170/2025/NĐ-CP ngày 30/6/2025 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức*.

7. Chính phủ. (2025). *Nghị định số 171/2025/NĐ-CP ngày 30/6/2025 quy định về đào tạo, bồi dưỡng công chức*.

8. Chính phủ. (2025). *Nghị định số 334/2025/NĐ-CP ngày 21/12/2025 quy định tiêu chuẩn chức danh công chức lãnh đạo, quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước*.

9. Chính phủ. (2025). *Nghị định số 361/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 quy định về vị trí việc làm*.

10. Ngô Thành Can, Hoàng Sĩ Kim, Nguyễn Quốc Tuấn, (2013). *Tổng quan về nghiên cứu khoa học hành chính (Sách chuyên khảo)*. Nhà xuất bản Lao động.

11. Quốc hội. (2025). *Luật Cán bộ, công chức*.

12. Quốc hội. (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.

13. Thủ tướng Chính phủ. (2025). *Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 về đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp*.

*** Tiếng Anh:**

14. OECD. (2008). *The state of the public service*. OECD Publishing.

15. OECD. (2017). *Government at a glance 2017*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

16. Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6th ed.). Routledge.

17. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG BỐI CẢNH VẬN HÀNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - THỰC TIỄN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Phạm Thị Hoàn[*]

Tóm tắt: *Trong bối cảnh cải cách hành chính và triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, hoàn thiện pháp luật về quản lý công chức trở thành yêu cầu cấp thiết nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Mô hình chính quyền hai cấp với sự tinh gọn tổ chức, điều chỉnh thẩm quyền đã tác động sâu rộng đến toàn bộ chu trình quản lý công chức từ tuyển dụng, sử dụng, đánh giá đến bảo đảm trách nhiệm công vụ. Thực trạng triển khai tại Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy nhiều kết quả tích cực nhưng vẫn còn không ít hạn chế trong phân cấp, bố trí và sử dụng công chức đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mới cùng với những khoảng trống pháp lý chưa theo kịp yêu cầu quản lý đô thị đặc thù. Trên cơ sở phân tích quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn áp dụng tại Thành phố Hồ Chí Minh, nghiên cứu này làm rõ các vấn đề đặt ra do nguyên nhân từ góc độ pháp lý, đồng thời đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật quản lý công chức theo hướng tăng cường phân cấp, phân quyền; đổi mới cơ chế tuyển dụng, sử dụng gắn với hiệu quả công vụ; nâng cao trách nhiệm người đứng đầu và đẩy mạnh ứng dụng công nghệ trong quản lý công chức.*

Từ khóa: *pháp luật về quản lý công chức, chính quyền địa phương hai cấp, Thành phố Hồ Chí Minh.*

Abstract: *In the context of administrative reform and the implementation of a two-tier local government model, perfecting the law on civil servant management has become an urgent requirement to ensure the effectiveness and efficiency of state management. The two-tier local government model, with its streamlined organization and adjusted authority, has profoundly impacted the entire civil servant management cycle, from recruitment, utilization, and evaluation to ensuring public service accountability. The current implementation in Ho Chi Minh City shows many positive results but still has many limitations in the decentralization, placement, and utilization of civil servants to meet new task requirements, along with legal gaps that have not kept pace with the demands of a unique urban management system. Based on an analysis of current legal regulations and practical application in Ho Chi Minh City, this study clarifies the issues arising from legal perspectives and proposes solutions to improve civil servant management laws by strengthening decentralization and delegation of power; innovating recruitment and utilization mechanisms linked to public service efficiency; Enhance the accountability of leaders and promote the application of technology in civil servant management.*

[*] TS; UBND Phường An Khánh, TP Hồ Chí Minh

Keywords: the law on civil servant management, two-tier local government, Ho Chi Minh city.

Giới thiệu

Trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được xác định là nội dung trọng tâm, có ý nghĩa trực tiếp đối với hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Việc vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo hướng tinh gọn bộ máy, điều chỉnh thẩm quyền giữa các cấp chính quyền đã và đang đặt ra yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động công vụ, trong đó có pháp luật về quản lý công chức. Từ góc độ khoa học pháp lý, pháp luật về quản lý công chức không chỉ là công cụ tổ chức bộ máy mà còn là cơ sở pháp lý bảo đảm nguyên tắc pháp quyền, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực trong hoạt động hành chính. Nhiều nghiên cứu cho rằng, khi mô hình tổ chức chính quyền thay đổi, nếu khuôn khổ pháp lý về quản lý công chức không được điều chỉnh tương thích sẽ dẫn đến tình trạng chồng chéo thẩm quyền, suy giảm hiệu quả công vụ và khó bảo đảm trách nhiệm pháp lý của chủ thể thực thi. Đồng thời, quản lý công chức trong bối cảnh phân cấp, phân quyền mạnh mẽ đòi hỏi pháp luật phải thiết lập được sự cân bằng giữa quyền tự chủ của chính quyền địa phương và cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính (Green, 2005)[1]. Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) - địa phương có tính chất quản lý đô thị đặc biệt cho thấy việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về quản lý công chức trong bối cảnh vận hành chính quyền địa phương hai cấp là cần thiết nhằm bảo đảm tính hợp pháp và hiệu quả quản lý nhà nước.

1. Cơ sở khoa học về quản lý công chức trong chính quyền địa phương hai cấp

1.1. Khái niệm và đặc điểm của quản lý công chức

Công chức là những cá nhân được tuyển dụng vào bộ máy hành chính nhà nước để thực hiện nhiệm vụ công vụ, hưởng lương từ ngân sách và thực thi quyền lực công, đóng vai trò trung tâm trong bộ máy hành chính. Theo Luật Cán bộ, Công chức số 80/2025/QH15 năm 2025, công chức là công dân Việt Nam được tuyển dụng vào cơ quan hành chính nhà nước để thực hiện nhiệm vụ công vụ theo vị trí việc làm cụ thể, hưởng quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm công vụ theo quy định của pháp luật. Khái niệm này làm rõ đối tượng quản lý và là căn cứ pháp lý để xây dựng các cơ chế quản lý công chức phù hợp với từng cấp hành chính. Quản lý công chức là quá trình tổ chức, điều hành và kiểm soát đội ngũ công chức thông qua các hoạt động như tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật và thăng tiến. Đây không chỉ là hoạt động hành chính thuần túy mà còn là quản trị nguồn nhân lực chiến lược nhằm nâng cao hiệu quả công vụ, củng cố uy tín và năng lực của bộ máy hành chính, đồng thời tăng cường niềm tin của người dân đối với chính quyền (Rosenbloom et al., 2022)[2].

Quản lý công chức mang đặc điểm hệ thống, pháp lý, hiệu quả và thích nghi. Tính hệ thống thể hiện qua việc quản lý công chức là chu trình liên tục, là một hệ thống các hoạt động có cấu trúc, từ tuyển dụng đến đánh giá và phát triển năng lực, được định hướng bởi các nguyên tắc pháp

1. Green, A. E. (2005). *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work.* Washington, DC: World Bank Publications, pp. 129-154.

2. Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2022). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (9th ed.), New York: Routledge, pp. 208-257.

lý và nhằm đảm bảo hiệu quả hoạt động tổ chức (Van Wart, 2014)[3]. Tính pháp lý biểu hiện ở việc mọi hành vi quản lý phải dựa trên cơ sở pháp luật, vừa đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ của công chức, vừa bảo đảm trách nhiệm của cơ quan quản lý (Riccucci *et al.,* 2020)[4]. Tính hiệu quả là mục tiêu tối thượng, nhằm sử dụng nguồn lực con người một cách tối ưu, nâng cao chất lượng phục vụ công. Tính thích nghi đòi hỏi các chính sách, quy trình và cơ chế quản lý phải linh hoạt, phù hợp với đặc thù từng địa phương, lĩnh vực và điều kiện phát triển kinh tế – xã hội (Haque, 2007)[5]. Vai trò của quản lý công chức được thể hiện trong việc điều tiết nguồn nhân lực, đảm bảo công chức được bố trí đúng vị trí, điều khiển hành vi công chức theo chuẩn mực pháp luật và đạo đức nghề nghiệp, cũng như nâng cao hiệu quả phục vụ người dân, từ đó củng cố uy tín và năng lực của bộ máy hành chính (Kaufman, 1969)[6]. Các nghiên cứu lý luận chỉ ra rằng động lực làm việc của công chức gắn chặt với cơ chế quản lý, đánh giá và khen thưởng, do đó quản lý công chức không chỉ là quản lý hành chính mà còn là quản trị nguồn nhân lực chiến lược (Perry & Wise, 1990)[7].

1.2. Chính quyền địa phương hai cấp và yêu cầu đặt ra đối với quản lý công chức

Chính quyền địa phương hai cấp là kết quả của cải cách hành chính tại Việt Nam, nhằm tinh gọn bộ máy, tăng hiệu lực, rút ngắn khoảng cách giữa chính quyền và người dân. Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 năm 2025 quy định mô hình hai cấp gồm cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đảm nhiệm chức năng quản lý tổng hợp, chỉ đạo chính quyền cấp còn lại, quản lý nguồn lực lớn và chính sách tổng thể; cấp xã trực thuộc chịu trách nhiệm quản lý các hoạt động hành chính cơ sở, phục vụ trực tiếp nhu cầu người dân. Mô hình hai cấp giúp rút ngắn chu trình ra quyết định, tăng cường tính chủ động, tự chủ cho chính quyền địa phương, đồng thời đặt ra những yêu cầu mới về quản lý công chức.

Trước hết, việc phân cấp, phân quyền phải rõ ràng hơn, các quyết định về tuyển dụng, bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật cần được giao thẩm quyền phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của từng cấp.

Thứ hai, việc đánh giá công chức phải chú trọng hiệu quả công vụ, không chỉ dựa vào thâm niên hay chức danh mà cần dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ, mức độ hoàn thành chỉ tiêu công việc và chất lượng phục vụ người dân.

Thứ ba, việc quản lý công chức phải thích ứng với đặc thù từng địa phương, đặc biệt tại các thành phố lớn như TP. HCM, nơi có quy mô dân số lớn, phát triển kinh tế – xã hội nhanh nhưng cũng phải đối mặt với nhiều thách thức trong quá trình vận hành đô thị loại đặc biệt. Nghiên cứu của Weber về bộ máy thư lại nhấn mạnh rằng cấu trúc rõ ràng, chức năng phân định minh bạch và cơ chế kiểm soát hiệu quả là yếu tố then chốt để đạt hiệu quả quản lý (Weber, 1978)[8], do đó mô hình hai cấp tại Việt Nam phù hợp với nguyên lý này, song để vận hành hiệu quả, cần điều

3. Van Wart, M., & Dicke, L. A. (Eds.). (2008). *Administrative leadership in the public sector*. Armonk, NY: M. E. Sharpe. pp.111-168.

4. Riccucci, N. M., , Naff, K. C., & Hamidullah, M. (2020). *Personnel Management in Government: Politics and Process* (8th ed.), New York: Routledge, pp. 50-55.

5. Haque, M. S. (2007). *Rethinking public administration: An overview. Public Administration Review, 67*(1), 21-32.

6. Kaufman, H. (1969). *The forest ranger: A study in administrative behavior*. Baltimore, MD, USA: Johns Hopkins Press, pp.75-100.

7. Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review, 50*(3), 367-373. https://doi.org/10.2307/976618.

8. Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology. USA:* University of California Press, pp. 217-220.

chỉnh các quy định quản lý công chức sao cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm từng cấp chính quyền

1.3. Khung pháp lý hiện hành về quản lý công chức

Khung pháp lý về quản lý công chức ở Việt Nam được xây dựng trên cơ sở Luật Cán bộ, Công chức 2025, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 và các văn bản pháp lý có liên quan.

Luật Cán bộ, Công chức 2025 quy định công chức được tuyển dụng theo vị trí việc làm, thông qua thi tuyển hoặc xét tuyển, đảm bảo công khai, minh bạch và phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ. Luật này cũng thiết lập hệ thống tiêu chí đánh giá công chức gắn với hiệu quả công vụ, khen thưởng, kỷ luật và cơ hội thăng tiến, đánh dấu sự tiến bộ so với cơ chế trước đây chủ yếu dựa vào thâm niên và chức danh (Kellough & Naff, 2004)[9]. Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 quy định phân cấp, phân quyền quản lý công chức, xác định rõ thẩm quyền của từng cấp trong bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động và khen thưởng. Đồng thời, các văn bản hướng dẫn thi hành như Nghị định số 170/2025/NĐ-CP, Nghị định số 171/2025/NĐ-CP, Nghị định số 172/2025/NĐ-CP cũng làm rõ quy trình tuyển dụng, sử dụng, quản lý, đào tạo, bồi dưỡng cũng như khen thưởng và kỷ luật công chức, hướng dẫn áp dụng tiêu chí đánh giá công chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của từng vị trí. Ngày 31/12/2025, Nghị định số 361/2025/NĐ-CP được ban hành, xác lập thêm một số quy định về vị trí việc làm công chức.

Tuy vậy, mặc dù pháp luật đã được điều chỉnh theo hướng phù hợp hơn nhưng vẫn không tránh khỏi khoảng trống pháp lý liên quan đến việc cụ thể hóa tiêu chí đánh giá, quy trình luân chuyển và cơ chế xử lý khiếu nại, tố cáo liên quan đến công chức, điều này ảnh hưởng đến việc thực hiện quản lý công chức tại đô thị.

2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn quản lý công chức tại Thành phố Hồ Chí Minh

2.1. Thực trạng quy định pháp luật và áp dụng pháp luật về quản lý công chức trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Quy định pháp luật hiện hành về quản lý công chức trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã tạo lập khuôn khổ pháp lý tương đối đồng bộ, bao quát chu trình quản lý công chức từ tuyển dụng, bố trí, sử dụng, đánh giá hiệu quả công tác đến khen thưởng, kỷ luật và thăng tiến. Theo Điều 5, Luật Cán bộ, công chức năm 2025, việc tuyển dụng công chức căn cứ vào yêu cầu của vị trí việc làm, bảo đảm tính minh bạch, công khai và thực hiện thông qua thi tuyển hoặc xét tuyển, đồng thời gắn trực tiếp với vị trí việc làm và kết quả công tác mà công chức phải thực hiện. Luật cũng quy định việc đánh giá hiệu quả công tác phải dựa trên hệ thống tiêu chí rõ ràng, liên kết trực tiếp với khen thưởng, kỷ luật và thăng tiến công chức. Tuy nhiên, trong thực tiễn triển khai tại các đơn vị hành chính có đặc thù đô thị lớn và phức tạp, các tiêu chí đánh giá này chưa được hướng dẫn chi tiết cho từng vị trí công tác, dẫn đến sự áp dụng chưa đồng nhất, thậm chí có nơi còn xảy ra tình trạng chồng chéo hoặc bỏ sót trong quá trình đánh giá.

Trong bối cảnh Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đã thiết lập mô hình chính quyền địa phương hai cấp, thay đổi cơ cấu tổ chức so với mô hình ba cấp trước đây, thẩm quyền quản lý công chức của từng cấp chính quyền đã được xác định lại, trong đó Ủy ban nhân dân

9. Kellough, J. E., & Naff, K. C. (2004). Responding to the public service motivation: Testing the public service motivation model in Vietnam. *International Review of Administrative Sciences*, *70*(2), 203-218.

(UBND) cấp tỉnh và cấp xã chịu trách nhiệm tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động và khen thưởng công chức trong phạm vi quyền hạn được giao. Điều này đồng nghĩa với việc các cấp chính quyền phải nghiên cứu thấu đáo để tăng cường thực hiện phân cấp quản lý công chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ và pháp quyền, bảo đảm vừa phát huy tính chủ động của địa phương, vừa tuân thủ các quy định của pháp luật.

Tuy vậy, trên thực tế, việc áp dụng các quy định này còn gặp nhiều khó khăn. Một số khoảng trống pháp lý tồn tại trong hướng dẫn chi tiết về quy trình bổ nhiệm, luân chuyển công chức khi các cấp chính quyền thực hiện tinh giản biên chế và sắp xếp lại tổ chức. Các văn bản hướng dẫn như Nghị định số 361/2025/NĐ-CP về vị trí việc làm công chức chỉ mới đưa ra nguyên tắc chung, chưa làm rõ cơ chế cụ thể để các cơ quan địa phương thực hiện bổ nhiệm và luân chuyển công chức một cách đồng bộ. Điều này dẫn đến tình trạng khác biệt trong thực hành giữa các cơ quan, đơn vị, đặc biệt ở các đơn vị hành chính như TP. HCM, nơi yêu cầu về hiệu quả công vụ, tính minh bạch và năng lực công chức đặt ra tiêu chuẩn cao hơn so với các địa phương khác.

Mặc dù các quy định pháp luật hiện hành đã tạo dựng khung pháp lý cơ bản cho quản lý công chức nhưng thực tiễn cho thấy cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật, bổ sung hướng dẫn chi tiết hơn về tiêu chí đánh giá, quy trình bổ nhiệm, điều động và luân chuyển nhân sự. Bên cạnh đó, việc tăng cường cơ chế giám sát và áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý công chức là cần thiết nhằm bảo đảm tính minh bạch, công bằng và hiệu quả trong thực thi các quy định pháp luật có liên quan.

Có thể đánh giá chung như sau: việc áp dụng pháp luật vào hoạt động quản lý công chức đối mặt với nhiều vấn đề cả tích cực lẫn hạn chế. Một mặt, TP. HCM đã đạt được các kết quả đáng ghi nhận như: Tinh giản biên chế được thực hiện cơ bản có hiệu quả, giúp giảm các vị trí trùng lặp, tăng tính chuyên môn hóa. Việc tuyển dụng theo vị trí việc làm gắn với năng lực thực tế giúp nâng cao chất lượng công chức và năng lực phục vụ người dân; đã đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, góp phần tăng tính minh bạch và hiệu quả trong quá trình thực hiện theo xu hướng phổ biến ở nhiều chính quyền địa phương nhằm hiện đại hóa quản lý công vụ (Reddick, 2011)[10]. Nhưng mặt khác, thực tiễn triển khai các quy định pháp lý về quản lý công chức vẫn còn hạn chế, như: thẩm quyền quản lý công chức ở một số trường hợp bị chồng chéo giữa các cấp, dẫn đến thiếu thống nhất và ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý. Việc đánh giá và bố trí công chức chưa đồng bộ, thiếu tiêu chí dẫn đến việc sử dụng nhân lực chưa tối ưu. Sự chuyển đổi mô hình tổ chức sang chính quyền hai cấp gặp nhiều khó khăn do các quy trình pháp lý chưa cụ thể hóa, ảnh hưởng đến hiệu quả công việc và tâm lý công chức.

2.2. Nguyên nhân của những hạn chế

Nguyên nhân chính dẫn đến những hạn chế trên có thể phân tích từ ba khía cạnh.

Thứ nhất là nguyên nhân xuất phát từ khoảng trống pháp lý, mặc dù Luật Cán bộ, Công chức 2025 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 đã thiết lập khung pháp lý quản lý công chức tương ứng với mô hình chính quyền địa phương hai cấp nhưng vẫn chưa cụ thể hóa các quy trình luân chuyển, đánh giá và cơ chế xử lý khiếu nại, tố cáo, dẫn đến sự áp dụng chưa thống nhất. Luật năm 2025 quy định nguyên tắc quản lý công chức thống nhất, minh bạch và gắn với kết quả thực

10. Reddick, C. G. (2011). *Public administration and information technology*. USA: Jones & Bartlett Publishers, pp. 95-158.

thi công vụ, song không quy định cụ thể quy trình luân chuyển công chức giữa các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và cấp cơ sở. Trong khi đó, các Nghị định hướng dẫn (Nghị định 170, 172) lại trao quyền cho người đứng đầu cơ quan quản lý công chức mà không có tiêu chí thống nhất về điều kiện, thời hạn, tần suất luân chuyển, có thể dẫn đến cách hiểu và áp dụng khác nhau. Luật năm 2025 nhấn mạnh yêu cầu đánh giá công chức dựa trên kết quả, sản phẩm công việc, tuy nhiên các văn bản dưới luật vẫn duy trì hệ thống tiêu chí định tính (như uy tín, tinh thần trách nhiệm), tạo mâu thuẫn giữa tinh thần cải cách của Luật và cách thức triển khai. Đối với cơ chế xử lý khiếu nại, tố cáo, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 chưa làm rõ thẩm quyền giải quyết trong trường hợp công chức chịu sự quản lý kép giữa cấp tỉnh và cơ sở, dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm khi phát sinh tranh chấp, khiếu nại trong quá trình bổ nhiệm, luân chuyển và đánh giá.

Thứ hai là nguyên nhân xuất phát từ khâu tổ chức thực hiện, năng lực quản lý công chức của người đứng đầu một số cơ quan, đơn vị chưa đáp ứng yêu cầu quản lý hiện đại trong mô hình chính quyền hai cấp và áp lực từ chuyển đổi số dẫn đến thực hiện pháp luật chưa đạt hiệu quả tối đa. Các quy định hiện hành trao cho người đứng đầu đơn vị thẩm quyền tương đối lớn trong đánh giá, bổ nhiệm và luân chuyển công chức nhưng lại chưa thiết lập đầy đủ cơ chế kiểm soát quyền lực nội bộ, dẫn đến nguy cơ áp dụng pháp luật còn chủ quan, cảm tính. Mặc dù pháp luật đã đặt ra yêu cầu chuyển đổi số trong quản lý công chức, song chưa có quy định cụ thể về chuẩn dữ liệu, liên thông hệ thống đánh giá, hồ sơ công chức giữa các cấp chính quyền, phát sinh mâu thuẫn giữa mục tiêu số hóa trong văn bản và điều kiện tổ chức thực hiện, khiến việc đánh giá, theo dõi quá trình công tác của công chức tại TP. HCM còn thiếu đồng bộ.

Thứ ba, từ bối cảnh TP. HCM có quy mô dân số, tốc độ phát triển kinh tế – xã hội và đặc thù phức tạp của một đô thị lớn tạo áp lực lên quản lý công chức, đòi hỏi pháp luật và cơ chế vận hành phải linh hoạt, phù hợp với thực tiễn. Pháp luật về quản lý công chức hiện nay tuy đã mở ra cơ chế linh hoạt cho TP. HCM khi xác định khối lượng công việc và phương thức đánh giá công chức, nhưng trong bối cảnh nhiều nhiệm vụ chuyên môn được chuyển giao thêm cho hai cấp chính quyền thì các quy định pháp lý cụ thể lại chưa kịp thời điều chỉnh quy định về biên chế, tiêu chuẩn chức danh và cơ chế đãi ngộ, tạo áp lực lớn khi tổ chức bộ máy. Do đó, hoàn thiện pháp luật về quản lý công chức, đồng thời nâng cao năng lực tổ chức thực hiện là nhiệm vụ cấp thiết để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả bộ máy hành chính trong mô hình chính quyền hai cấp.

3. Định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý công chức

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật

Hoàn thiện pháp luật về quản lý công chức tại Việt Nam nói chung cần được định hướng đồng bộ với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, trong đó các quy định về tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật và luân chuyển công chức phải tương thích với cơ cấu tổ chức, phân quyền và trách nhiệm của từng cấp chính quyền. Mục tiêu là tạo ra một hệ thống pháp luật minh bạch, thống nhất, đồng thời bảo đảm năng lực quản lý và hiệu quả hoạt động công vụ ở các cấp. Định hướng này còn phải gắn với cải cách hành chính, tinh giản bộ máy, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức và rút ngắn thời gian xử lý công việc, từ đó đảm bảo hiệu lực, hiệu quả hoạt động bộ máy nhà nước (Rainey, 2014)[11]. Cải cách hành chính cũng đặt ra yêu cầu xây

11. Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations* (5th ed.). San Francisco, California: Jossey-Bass, pp. 203-236.

dựng các cơ chế đánh giá hiệu quả công vụ, khen thưởng và kỷ luật dựa trên KPI, thay vì chỉ dựa trên thâm niên, chức danh hay hình thức (Van Dooren et al., 2015)[12].

Đồng thời, định hướng hoàn thiện pháp luật cần gắn với chuyển đổi số. Việc áp dụng phần mềm quản lý, cơ sở dữ liệu tập trung và hệ thống đánh giá trực tuyến sẽ giúp minh bạch hóa quá trình tuyển dụng, bố trí, đánh giá và khen thưởng, đồng thời hỗ trợ giám sát trách nhiệm công vụ, giảm thiểu hiện tượng quan liêu hoặc lạm quyền. Nhất là tại các đô thị đặc biệt như TP. HCM, pháp luật phải linh hoạt để đáp ứng thực trạng quy mô dân số, tốc độ phát triển nhanh và tính phức tạp của các hoạt động kinh tế – xã hội. Điều này đòi hỏi phải cụ thể hóa các cơ chế phân cấp, phân quyền và cơ chế luân chuyển công chức, đồng thời tạo điều kiện cho thí điểm các cơ chế quản lý đặc thù nhằm nâng cao hiệu quả công vụ.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý công chức tại Thành phố Hồ Chí Minh

Một trong những giải pháp cốt lõi là hoàn thiện quy định phân cấp, phân quyền trong quản lý công chức. Hiện nay, mặc dù Luật Cán bộ, Công chức 2025 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 đã quy định phân quyền ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, xã, phường nhưng trên thực tế còn hiện trạng chồng chéo, chưa rõ thẩm quyền quyết định trong bổ nhiệm, điều động, khen thưởng, kỷ luật công chức, nhất là khi áp dụng cho các cơ quan có chức năng đặc thù hoặc lĩnh vực phức tạp. Việc hoàn thiện pháp luật cần quy định chi tiết thẩm quyền của từng cấp, các điều kiện và tiêu chí thực hiện, đồng thời xây dựng cơ chế giám sát, kiểm tra việc phân quyền nhằm tránh lạm quyền hoặc trùng lặp thẩm quyền.

Đổi mới cơ chế tuyển dụng, sử dụng và đánh giá công chức là giải pháp thứ hai, đảm bảo tuyển dụng theo vị trí việc làm, gắn với năng lực thực tế, phẩm chất đạo đức và trình độ chuyên môn. Cập nhật, xây dựng trọng số tiêu chí đánh giá công chức căn cứ vào Nghị định số 335/2025/NĐ-CP về đánh giá, xếp loại chất lượng công chức, trong đó tiêu chí chung chiếm tối đa 30%, tiêu chí kết quả nhiệm vụ chiếm tối đa 70% trên thang điểm 100. Việc vận dụng phương pháp so sánh kết quả công việc được giao và hoàn thành để xem xét kết quả thực thi nhiệm vụ sẽ tạo tiền đề đánh giá theo hiệu quả công vụ thay vì thâm niên. Song song với đó, cơ chế sử dụng cần linh hoạt, cho phép điều động hoặc luân chuyển công chức phù hợp với năng lực, chuyên môn và yêu cầu công việc.

Hoàn thiện quy định về trách nhiệm người đứng đầu đơn vị là giải pháp thứ ba. Luật hiện hành quy định trách nhiệm lãnh đạo trong quản lý công chức, nhưng chưa cụ thể hóa cơ chế kiểm tra, giám sát và chịu trách nhiệm khi để xảy ra sai phạm, lạm quyền hoặc hiệu quả công vụ thấp. Việc nâng cao trách nhiệm người đứng đầu cần đặt trong mối quan hệ cân bằng với cơ chế bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo. Luật Cán bộ, công chức năm 2025 đã ghi nhận nguyên tắc khuyến khích đổi mới, sáng tạo trong quản lý công chức (Điều 5), đồng thời yêu cầu việc đánh giá công chức phải căn cứ vào điều kiện thực tế thực hiện nhiệm vụ (Điều 56). Các Nghị định hướng dẫn năm 2025 tiếp tục khẳng định việc xem xét trách nhiệm người đứng đầu phải toàn diện, khách quan, không làm cản trở hoạt động đổi mới vì lợi ích chung. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để hoàn thiện hành lang bảo vệ người đứng đầu dám nghĩ, dám làm trong mô hình chính quyền hai cấp, tạo động lực cho người đứng đầu nâng cao hiệu quả tổ chức, đồng thời tăng cường tính minh bạch, kỷ luật trong bộ máy hành chính.

---

12. Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). UK: Routledge, pp. 54-96.

Cuối cùng, tăng cường ứng dụng công nghệ trong quản lý công chức là giải pháp không thể thiếu trong bối cảnh chính quyền hai cấp và chuyển đổi số. Việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu công chức, phần mềm quản lý, hệ thống đánh giá trực tuyến và cơ chế giám sát qua công nghệ sẽ giúp minh bạch hóa toàn bộ chu trình quản lý, từ tuyển dụng, bố trí, đánh giá, khen thưởng đến kỷ luật; đồng thời, hỗ trợ việc phân tích dữ liệu, dự báo nhu cầu nhân sự, tối ưu hóa bố trí công chức và nâng cao hiệu quả công vụ, phù hợp với yêu cầu của các đô thị loại đặc biệt.

3.3. Kiến nghị đối với Thành phố Hồ Chí Minh

Trong bối cảnh đặc thù của TP. HCM, việc thí điểm cơ chế quản lý công chức linh hoạt là cần thiết. Cụ thể, Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. HCM, Nghị quyết 260/2025/QH15 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. HCM đã quy định tăng quyền tự chủ về số lượng cán bộ, công chức phù hợp với quy mô dân số và khối lượng công việc, bao gồm cả việc thu hút nhân lực chất lượng cao; đẩy mạnh phân cấp rõ ràng hơn về trách nhiệm và quyền hạn của các cấp, đặc biệt là trong quy hoạch và quản lý đô thị. Từ đó, TP. HCM có điều kiện tăng cường năng lực quản lý nhờ vào quyền chủ động về bộ máy, biên chế để giúp giải quyết khối lượng công việc lớn. TP. HCM có thể triển khai các mô hình thử nghiệm về phân cấp, phân quyền, luân chuyển công chức và cơ chế đánh giá hiệu quả công vụ, tạo căn cứ để rút ra bài học kinh nghiệm trước khi nhân rộng trên toàn bộ hệ thống, bên cạnh đó, chủ động đề xuất Trung ương sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật quản lý công chức nhằm phù hợp hơn với đặc thù đô thị lớn, dân số đông và khối lượng công việc cao. Ví dụ, cần bổ sung cơ chế linh hoạt trong phân công nhiệm vụ, luân chuyển công chức, tiêu chí đánh giá hiệu quả công vụ theo thực tế hoạt động hành chính và mức độ phục vụ người dân.

Kết luận

Bài viết đã phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn quản lý công chức trong bối cảnh vận hành chính quyền địa phương hai cấp, đồng thời làm rõ những hạn chế, bất cập trong quy định pháp luật và tổ chức thực hiện tại TP. HCM. Nghiên cứu chỉ ra rằng mặc dù pháp luật hiện hành đã đạt nhiều tiến bộ nhưng vẫn tồn tại khoảng trống về phân cấp, phân quyền, tiêu chí đánh giá và cơ chế giám sát. Trong bối cảnh cải cách hành chính, chuyển đổi số và đặc thù đô thị đặc biệt, việc hoàn thiện pháp luật quản lý công chức là nhiệm vụ cấp thiết, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động bộ máy hành chính, đảm bảo chất lượng đội ngũ công chức, đồng thời củng cố niềm tin của người dân. Các giải pháp được đề xuất, bao gồm hoàn thiện phân cấp, phân quyền, đổi mới cơ chế tuyển dụng, đánh giá, sử dụng công chức, nâng cao trách nhiệm người đứng đầu và tăng cường ứng dụng công nghệ, là những bước đi thiết thực nhằm hiện thực hóa mục tiêu này. Đồng thời, nghiên cứu gợi mở hướng nghiên cứu tiếp theo về việc triển khai thí điểm cơ chế quản lý công chức linh hoạt, đánh giá tác động của chuyển đổi số trong quản lý công chức và đề xuất hoàn thiện pháp luật phù hợp với đặc thù từng địa phương.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Green, A. E. (2005). *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work.* Washington, DC: World Bank Publications, pp. 129-154.

2. Haque, M. S. (2007). *Rethinking public administration: An overview. Public Administration Review, 67*(1), 21-32.

3. Kaufman, H. (1969). *The forest ranger: A study in administrative behavior*. Baltimore, MD, USA: Johns Hopkins Press, pp.75-100.

4. Kellough, J. E., & Naff, K. C. (2004). Responding to the public service motivation: Testing the public service motivation model in Vietnam. *International Review of Administrative Sciences, 70*(2), 203-218.

5. Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review, 50*(3), 367-373. https://doi.org/10.2307/976618.

6. Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations* (5th ed.). San Francisco, California: Jossey-Bass, pp. 203-236**.**

7. Reddick, C. G. (2011). *Public administration and information technology*. USA: Jones & Bartlett Publishers, pp. 95-158.

8. Riccucci, N. M., , Naff, K. C., & Hamidullah, M. (2020). *Personnel Management in Government: Politics and Process* (8th ed.), New York: Routledge, pp. 50-55.

9. Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2022). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (9th ed.), New York: Routledge, pp. 208-257.

10. Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). UK: Routledge, pp. 54-96.

11. Van Wart, M., & Dicke, L. A. (Eds.). (2008). *Administrative leadership in the public sector*. Armonk, NY: M. E. Sharpe. pp.111-168.

12. Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology. USA:* University of California Press, pp. 217-220.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở VIỆT NAM

Đặng Viết Đạt[*]

Tóm tắt: *Trong bối cảnh sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy nhà nước và triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam, phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước là yêu cầu khách quan nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Mặc dù đạt được một số kết quả trong nhiều năm, nhưng quá trình phân cấp, phân quyền vẫn bộc lộ những hạn chế đáng kể, thể hiện ở sự dè dặt trong trao quyền của chủ thể có thẩm quyền và năng lực, mức độ sẵn sàng tiếp nhận thẩm quyền còn hạn chế của chủ thể được ủy quyền. Nguyên nhân chủ yếu bắt nguồn từ những bất cập của hệ thống pháp luật về phân cấp, phân quyền quản lý hành chính hiện hành. Vì thế, Chính phủ cần đẩy mạnh hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước gắn với xây dựng chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam hiện nay.*

Từ khóa: *phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính nhà nước; chính quyền địa phương hai cấp; hiệu lực, hiệu quả*

Abstract: *In the context of restructuring and streamlining the state apparatus and implementing the two-tier local government system in Vietnam, administrative decentralization constitutes an objective requirement for enhancing the effectiveness and efficiency of state administration. Although certain achievements have been attained over many years, the process of decentralization continues to exhibit significant limitations. These are reflected in the cautious attitude of competent authorities toward delegating powers, as well as the limited capacity and readiness of delegatees to receive and exercise the authority conferred upon them. The primary causes of these shortcomings stem from inadequacies in the current legal framework governing administrative decentralization. Therefore, the Government needs to accelerate the improvement of the legal framework on administrative decentralization in association with the construction of the two-tier local government system in Viet Nam.*

Keywords: *administrative decentralization; administration; two-tier local government system; effectiveness and efficiency*

1. Đặt vấn đề

Phân cấp là "sự phân định thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trên cơ sở bảo đảm sự phù hợp giữa chức năng, nhiệm vụ với năng lực và điều kiện thực tế của từng cấp nhằm

[*] TS; Học viện Chính trị khu vực IV.

tăng cường chất lượng, hiệu lực và hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước. Ở đây tồn tại tính thứ bậc hành chính giữa các đơn vị hành chính - lãnh thổ"[1]. Thực chất đây là sự chuyển giao một số nhiệm vụ, quyền hạn nhất định của chính quyền cấp trên cho cơ quan cấp dưới thực hiện, kèm theo các điều kiện, nguồn lực và cơ chế kiểm tra, giám sát.

Phân quyền được tiếp cận theo hai phương diện: *theo chiều dọc (theo lãnh thổ)*, phân quyền là "việc cấp trung ương chuyển giao một phần quyền hạn, nhiệm vụ, phương tiện vật chất... cho các cấp chính quyền địa phương thực hiện. Chính quyền địa phương là pháp nhân công quyền, được tự quyết định các vấn đề của địa phương trên cơ sở pháp luật. Chính quyền trung ương thực hiện kiểm tra hoạt động của chính quyền địa phương thông qua hệ thống pháp luật và tài phán hành chính"[2]; *theo chiều ngang,* phân quyền là việc phân định chức năng, nhiệm vụ chính (vì thực tế, giữa các cơ quan nhà nước còn có sự phối hợp, tham gia vào thực hiện các chức năng của cơ quan nhà nước khác đảm nhiệm, như Chính phủ cũng tham gia vào quá trình lập pháp mặc dù quyền lập pháp do Quốc hội thực hiện) giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Dù xét theo phương diện này, đây cũng là việc hiến định hoặc luật định trao quyền một cách tương đối độc lập, ổn định và lâu dài cho một cấp chính quyền hoặc một chủ thể quyền lực, để họ tự quyết định và tự chịu trách nhiệm trong phạm vi thẩm quyền đó.

Giữa phân cấp và phân quyền có mối quan hệ nhất định. Phân quyền xác lập khung quyền lực mang tính cấu trúc, còn phân cấp là công cụ linh hoạt để triển khai quyền lực đó trong thực tiễn. Trong mô hình chính quyền địa phương Việt Nam, việc luật định thẩm quyền cho chính quyền địa phương là biểu hiện của phân quyền; còn việc bộ, ngành trung ương giao thêm nhiệm vụ cụ thể cho địa phương là biểu hiện của phân cấp. Điểm chung của phân quyền, phân cấp là "các cấp độ khác nhau của quá trình phi tập trung hóa, cùng hướng tới mục tiêu đưa chính quyền đến gần dân, sát dân, giải quyết nhanh và hiệu quả các nhiệm vụ phát triển của từng địa bàn, bảo đảm quyền về dân chủ của người dân"[3].

Như vậy, phân cấp, phân quyền quản lý hành chính thực chất là sự phân định rõ ràng về thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, nguồn lực và cơ chế kiểm tra, giám sát giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương trong hoạch định và thực thi chính sách công. Ở Việt Nam, phân cấp, phân quyền gắn liền với việc phân công chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm giữa chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương, giữa các cấp chính quyền ở chính quyền địa phương. Điều này trở thành nhu cầu tất yếu, bức thiết trong bối cảnh sắp xếp, tinh gọn bộ máy nhà nước các cấp, tổ chức chính quyền địa phương hai cấp hiện nay. Nhiều năm qua, Việt Nam đã và đang triển khai việc phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính các cấp, tuy nhiên tình trạng chủ thể nắm quyền "không muốn" hoặc "chưa an tâm" trao quyền, ủy quyền và chủ thể nhận quyền "không muốn" hoặc "chưa sẵn sàng" nhận trao quyền, ủy quyền. Thực tiễn này xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân do hệ thống pháp luật hiện hành về phân cấp, phân quyền vẫn còn

1. Đỗ Ngọc Tú. (2011). *Phân cấp, phân quyền và cải cách hành chính ở Việt Nam*. Truy cập ngày 20/11/2015, từ https://moha.gov.vn/danh-muc/phan-cap-phan-quyen-va-cai-cach-hanh-chinh-o-viet-nam-44514.html.

2. Đỗ Ngọc Tú. (2011). *Phân cấp, phân quyền và cải cách hành chính ở Việt Nam*. Truy cập ngày 20/11/2015, từ https://moha.gov.vn/danh-muc/phan-cap-phan-quyen-va-cai-cach-hanh-chinh-o-viet-nam-44514.html.

3. Lê Minh Thông và Hoàng Văn Động. (2024). *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp, phân quyền trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay*. Truy cập ngày 10/01/2026, từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/06/04/mot-so-van-de-ly-luan-va-thuc-tien-ve-phan-cap-phan-quyen-trong-bo-may-nha-nuoc-o-viet-nam-hien-nay/.

những điểm chưa đồng bộ, ranh giới thẩm quyền giữa trung ương và địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương còn chồng chéo; cơ chế kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình chưa theo kịp yêu cầu quản trị hiện đại. Những hạn chế này ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lý hành chính nhà nước và quá trình vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Bài viết hướng đến làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước trong điều kiện xây dựng chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam; đánh giá thực trạng các quy định pháp luật hiện hành và việc tổ chức thực hiện; từ đó đề xuất những định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật phù hợp với yêu cầu xây dựng chính quyền địa phương hai cấp hiện nay. Để thực hiện được mục tiêu này, bài viết tập trung phân tích ba vấn đề cơ bản: (i) làm rõ tính tất yếu của phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước gắn với mô hình chính quyền địa phương hai cấp; (ii) đánh giá thực trạng phân cấp, phân quyền quản lý hành chính ở Việt Nam; (iii) đề xuất các khuyến nghị hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước, bảo đảm phân định rõ thẩm quyền, tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, đồng thời thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ và trách nhiệm giải trình hiệu quả trong điều kiện xây dựng chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam.

2. Tính tất yếu của phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước gắn với mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Phân cấp, phân quyền quản lý trong quản lý hành chính là một trong những nội dung quan trọng trong thiết kế tổ chức và hoạt động nhà nước, đặc biệt là việc thiết kế nhà nước theo đơn vị hành chính – lãnh thổ. Xu hướng này đã và đang được thực hiện ở nhiều nước trên thế giới, mỗi quốc gia tùy vào điều kiện cụ thể của mình để tiến hành, trong đó chủ yếu là phân cấp theo đơn vị hành chính - lãnh thổ. Trong lịch sử phát triển của nhân loại có rất nhiều mô hình phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương được mỗi quốc gia, mỗi thời kỳ sáng tạo ra, dẫn đến cách thức tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở các quốc gia là rất đa dạng, phong phú[4]. Từ cuối những năm 80 của thế kỷ XX, xu hướng phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính được đẩy lên mạnh mẽ, với đặc điểm là người dân được trao quyền nhiều hơn, chính quyền địa phương được đảm nhận nhiều quyền hơn từ chính quyền Trung ương. Điều này nhằm giải quyết được một số tồn tại trong thiết kế tổ chức và hoạt động của các nhà nước đương đại: (1) khắc phục tình trạng tập quyền ở chính quyền trung ương; (2) khắc phục tình trạng dập khuôn máy móc trong thiết kế tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; (3) khắc phục tình trạng thụ động, ỷ lại, cơ chế "xin - cho" của chính quyền địa phương đối với chính quyền Trung ương. Ở Việt Nam, phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước được triển khai xuất phát từ những yêu cầu sau:

Thứ nhất, Đảng và Nhà nước đã xác định đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng để hoàn thiện cơ chế quản lý, nâng cao hiệu năng, hiệu quả, hiệu lực quản lý hành chính nhà nước trong quá trình đổi mới đất nước.

Quan điểm về phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính ở nước ta được Đảng thể hiện trong các văn kiện Đại hội Đảng và Nghị quyết các Hội nghị Trung ương trong những nhiệm kỳ qua, đặc biệt từ khi thực hiện đường lối đổi mới toàn diện đất nước. Nếu như Nghị quyết Hội

4. Nguyễn Minh Đoan. (2012). Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương. *Tạp chí Luật học,* số 5, 29-30.

nghị Trung ương 8 khóa VII xác định: "Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp tập trung quản lý vĩ mô…"; "Xác định rành mạch cụ thể trách nhiệm và thẩm quyền quản lý của Bộ và chính quyền địa phương phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng ngành, từng lĩnh vực…". "Phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ", thì đến Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa VIII), Đảng ta tiếp tục đề ra phương hướng phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính rõ ràng hơn, cụ thể hơn: "phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ". Quan điểm này tiếp tục được Đảng ta thể hiện nhất quán trong các nhiệm kỳ kỳ tiếp theo: tại Đại hội IX, Đảng ta chỉ rõ: "phân công, phân cấp, nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương" và "phân cấp mạnh và toàn diện giữa các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước" là một trong những định hướng nhằm cải cách thể chế và phương thức hoạt động của Nhà nước; đến Đại hội XI của Đảng khẳng định "Thực hiện phân cấp hợp lý cho chính quyền địa phương đi đôi với tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát của Trung ương"[5]; Đại hội XII tiếp tục khẳng định "Hoàn thiện cơ chế phân cấp, bao cấp thống nhất, thông suốt trong lãnh đạo, quản lý, điều hành từ Trung ương đến cơ sở"[6]; Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6, khóa XII đã khẳng định "Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm; (...). Khuyến khích sự năng động, sáng tạo và phát huy tính tích cực, chủ động của các cấp, các ngành, các địa phương trong việc xây dựng, kiện toàn tổ chức, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế"[7]; Đại hội XIII tiếp tục chỉ rõ: "Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm của Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương; (...); bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất, đồng thời phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành; (...). Cải cách phân cấp ngân sách nhà nước theo hướng phân định rõ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, nâng cao tính chủ động, tự chủ của ngân sách địa phương"[8]; Nghị quyết số 27-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6, khóa XIII tiếp tục xác định: "Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền khoa học, hợp lý, đi đôi với nâng cao trách nhiệm, gắn với bảo đảm nguồn lực, năng lực thực hiện pháp luật cho các địa phương và các bộ; tăng cường kiểm tra, giám sát; bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ, phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của từng địa phương và các bộ..."[9]; Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị, khóa XIII xác định: "Khẩn trương sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật đáp ứng yêu cầu thực hiện chủ trương tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, sắp xếp đơn vị hành chính, gắn với phân cấp, phân quyền tối đa theo phương châm "địa phương quyết, địa phương làm, địa

5. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2011). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 53.

6. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2016). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 310.

7. Ban Chấp hành Trung ương. (2017). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*, Hà Nội.

8. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.I, 177-178.

9. Ban Chấp hành Trung ương. (2022). *Nghị quyết số 27-NQ/TW về "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong tình hình mới"*, Hà Nội.

phương chịu trách nhiệm"[10]; tại Đại hội XIV, Đảng ta chỉ đạo: "đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý, quản trị phát triển giữa Trung ương và địa phương, phát huy vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương"[11]. Các quan điểm này cho thấy rõ, việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương, địa phương cần được thực hiện bằng luật định nhằm phát huy vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, từng bước tăng cường thẩm quyền, trách nhiệm và sự chủ động của địa phương.

Thứ hai, những yêu cầu mới từ việc sắp xếp đơn vị hành chính – lãnh thổ, tổ chức chính quyền địa phương hai cấp.

Quá trình đổi mới phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp vừa qua xét về tổng thể vẫn chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, còn nhiều hạn chế, bất hợp lý. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ vẫn còn ôm đồm, quyết định nhiều vấn đề cụ thể theo các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành, chưa bảo đảm yêu cầu về đổi mới hoạt động của Chính phủ trong điều kiện mới: "Chính phủ tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng thể chế, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; tăng cường năng lực dự báo, phân tích và đề xuất chính sách"[12]. Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương một số nơi chưa đổi mới mạnh mẽ; chức năng, nhiệm vụ, phân cấp, phân quyền chưa thật rõ ràng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động còn hạn chế. Số lượng cán bộ cấp xã và đội ngũ viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công vẫn còn quá lớn, thiếu tính chuyên nghiệp, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ trong tình hình mới[13]; thiếu thể chế pháp lý cụ thể về tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt.

Với tinh thần chủ động và quyết tâm chính trị cao, các địa phương trong cả nước đã và đang tích cực chuẩn bị các điều kiện, sẵn sàng để sắp xếp lại các đơn vị hành chính trong cả nước, tổ chức mô hình chính quyền địa phương 2 cấp (cấp tỉnh và cấp xã) chính thức hoạt động từ 01/7/2025. Trong điều kiện mới, phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính trở thành yêu cầu tất yếu để các cấp chính quyền vận hành thông suốt, hiệu quả.

3. Thực trạng phân cấp, phân quyền quản lý hành chính ở Việt Nam

3.1. Kết quả phân cấp, phân quyền quản lý hành chính ở Việt Nam

Thứ nhất, quá trình phân cấp, phân quyền được đẩy mạnh trong quá trình đổi mới toàn diện đất nước. Đặc biệt trong thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, trong tổng số 1.464 nhiệm vụ phân quyền, phân cấp, có 1.059 nhiệm vụ, thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ và Bộ trưởng được phân cấp, phân quyền cho địa phương (chiếm tỷ lệ 72,34%). Trong tổng số 1.248 nhiệm vụ, thẩm quyền được xác định để phân định thẩm quyền có 1.060 nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền địa phương cấp huyện chuyển cho cấp xã (chiếm tỷ lệ 84,94%); 188 nhiệm vụ, thẩm quyền của cấp huyện chuyển cho chính quyền địa phương cấp tỉnh (chiếm tỷ lệ 15,06%)[14]. Qua đó,

10. Ban Chấp hành Trung ương. (2025). *Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025, của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*, Hà Nội.

11. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XIV*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.II, 387.

12. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.I, 176.

13. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.I, 90.

14. T.Oanh. (2025). *Hoàn thiện báo cáo đánh giá khả năng thực hiện các nhiệm vụ phân cấp, phân quyền*. Truy cập ngày 20/02/2026, từ trang https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo.aspx?ItemID=7121.

Việt Nam từng bước bỏ cơ quan chủ quản, hạn chế tối đa việc thực hiện "cơ chế xin – cho", qua đó đẩy mạnh việc tự chủ, tăng cường việc thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong quá trình quản lý theo thẩm quyền của mình, đặc biệt đối với đơn vị hành chính sự nghiệp.

Thứ hai, tính chủ động, sẵn sàng và tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền đã được cải thiện; từng bước khắc phục việc trông chờ, ỷ lại vào sự chỉ đạo, điều hành của trung ương. Nhiều địa phương đã huy động tối đa nguồn vốn theo phương thức "nhà nước và dân cùng làm" trong xây dựng kết cấu hạ tầng cho sản xuất cũng như phúc lợi xã hội, tạo cơ sở và tiền đề cho kinh tế, xã hội phát triển. Đặc biệt là xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, phát triển các khu đô thị. Việc thực hiện phân cấp, phân quyền gắn với đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách và đẩy mạnh cơ chế tự chủ tài chính cho cơ quan hành chính nhà nước đã góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng ngân sách, tiết kiệm chi tiêu công và thúc đẩy việc đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Thứ ba, các địa phương đã chủ động phát huy lợi thế riêng có của mình, khai thác tiềm năng đất đai, lao động cơ cấu lại kinh tế trên địa bàn, phát triển các ngành nghề, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, phát triển thương mại, dịch vụ, du lịch… sát hợp với thực tế hơn. Ngoài các khu công nghiệp tập trung, khu kinh tế động lực của trung ương, đến nay hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều có các khu công nghiệp và tranh thủ được các nguồn vốn đầu tư của trong nước cũng như từ nước ngoài và phát triển doanh nghiệp, tạo nên sự sôi động trong sản xuất, kinh doanh trên từng địa bàn.

Thứ tư, Quốc hội, Chính phủ đã quyết liệt đẩy mạnh thể chế hóa về phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính, đáp ứng yêu cầu tổ chức, vận hành chính quyền địa phương hai cấp. Trên cơ sở quán triệt chủ trương của Đảng và thực hiện các quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành, các quy định về phân cấp, phân quyền đang từng bước được điều chỉnh theo yêu cầu của cải cách hành chính, bảo đảm quản lý tập trung, thống nhất phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, khai thác tiềm năng, lợi thế, nguồn lực của các địa phương nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực. Từ năm 2018 đến nay, Quốc hội đã ban hành các nghị quyết thực hiện thí điểm tăng cường phân cấp, phân quyền cho các địa phương theo các cơ chế, chính sách đặc thù. Trên cơ sở đó, đã có môt số tỉnh, thành phố được trao cơ chế, chính sách đặc thù (Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hà Nội, Hải Phòng, Nghệ An, Thanh Hóa, Huế, Cần Thơ và Khánh Hòa). Các cơ chế, chính sách này đã và đang phát huy tiềm năng, lợi thế, góp phần tăng thu ngân sách nhà nước, tạo tác động lan tỏa[15]. Đặc biệt, để đáp ứng yêu cầu xây dựng chính quyền địa phương hai cấp Hiến pháp năm 2013 được sửa đổi, bổ sung năm 2025, ban hành Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 và các bản hướng dẫn về tổ chức chính quyền 3 cấp; Chính phủ đã ban hành 28 nghị định về phân quyền, phân cấp; phân định thẩm quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương 2 cấp (từ Nghị định số 120/2025/NĐ-CP đến Nghị định số 122/2025/NĐ-CP, từ Nghị định số 124/2025/NĐ-CP đến Nghị định số 134/2025/NĐ-CP, từ Nghị định số 136/2025/NĐ-CP đến Nghị định số 148/2025/NĐ-CP và 151/2025/NĐ-CP).

15. Bảo Yến. (2022). *Cần tổng kết thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù đã áp dụng cho các địa phương*. Truy cập ngày 20/1/2026, từ https://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cackyhopquochoi/quochoikhoaXIII/Pages/danh-sach-ky-hop.aspx-?ItemID=65593&CategoryId=0.

Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 quy định về đẩy mạnh phân quyền, phân cấp các nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước ở trung ương cho chính quyền địa phương; phân định rõ giữa thẩm quyền của Ủy ban nhân dân và thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp xã (Điều 5 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025; Điều 4, 11 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025). Đây là hành lang pháp lý quan trọng để tổ chức vận hành hệ thống chính quyền địa phương một cách chủ động, hiệu quả, liền mạch, không gián đoạn bắt đầu từ 1/7/2025.

Như vậy, trong 40 năm đổi mới đất nước, Đảng và Nhà nước ta tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính nhà nước, trong đó thể hiện rõ tinh thần: Chính phủ tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; tăng cường năng lực dự báo, phân tích và đề xuất chính sách; phát huy tính chủ động, sáng tạo của các cấp, các ngành, khai thác hiệu quả và giải phóng các nguồn lực phát triển của địa phương.

3.2. Những hạn chế trong phân cấp, phân quyền quản lý hành chính ở Việt Nam

Thứ nhất, phân cấp, phân quyền chưa được thực hiện đồng bộ, toàn diện ở một số cấp, một số ngành, một số lĩnh vực và một số địa phương.

Có những việc rất cần cho người dân, cho doanh nghiệp nhưng chưa được phân cấp, hoặc phân cấp không rõ ràng, như việc tổ chức và hoạt động của các đơn vị dịch vụ công bao gồm, giáo dục phổ thông, dạy nghề; y tế; các dịch vụ phục vụ cho sản xuất như khuyến nông, khuyến công, khuyến ngư, bảo vệ thực vật và phòng chống dịch bệnh. Đặc biệt là về vấn đề giải quyết các công việc cho dân thông qua các thủ tục hành chính, nhiều việc đáng được phân cấp sớm cho chính quyền cấp cơ sở nhưng vẫn còn rất chậm trễ. Kết quả phân cấp mà người dân mong đợi là được tiếp cận với chính quyền tiện lợi hơn, dễ dàng hơn khi có công việc thì chưa đạt được nhiều. Mặc dù, việc phân cấp Trung ương - địa phương khá mạnh, nhưng điều kiện để thực hiện về tài chính, con người, cơ sở vật chất chưa được chú trọng đầu tư đồng bộ nên làm hạn chế tác dụng của sự phân cấp. Công tác kiểm tra, giám sát sau khi phân cấp của bộ, ngành Trung ương đối với các địa phương còn hạn chế, có lĩnh vực buông lỏng, không phát hiện được sai sót nên đã phát sinh phức tạp trong việc đầu tư tràn lan, lãng phí nguồn lực ảnh hưởng đến an ninh, trật tự xã hội. Các bộ vẫn đang trực tiếp thực hiện nhiều công việc cụ thể mang tính vi mô, chưa phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương những nhiệm vụ mà chính quyền địa phương có thể thực hiện có kết quả, hiệu quả.

Thứ hai, thể chế phân cấp, phân quyền trong quản lý hành chính còn thiếu đồng bộ.

Nhà nước ta thực hiện quản lý thống nhất, thông qua hệ thống thể chế, địa phương chỉ cụ thể hoá và vận dụng thực hiện trong khuôn khổ của thể chế nhà nước Trung ương đã quy định. Nhiều việc phân cấp cho địa phương nhưng thể chế chưa có hoặc có chưa đủ rõ. Ví dụ như, chủ trương xoá bỏ sự phân biệt kinh tế trung ương và kinh tế địa phương; xoá bỏ chế độ cấp hành chính chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước; cơ chế hoạt động của các loại hình tổ chức dịch vụ công trước hết là giáo dục, y tế; nội dung quản lý nhà nước, thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền ở địa phương;.... Thực tế những bất cập về thể chế đó là những vấn đề cơ bản làm trở ngại đáng kể cho việc phân cấp, hoặc phân cấp chắp vá, thiếu cơ sở khoa học và tính bền vững.

Thực hiện nhiệm vụ xây dựng quy hoạch của chính quyền địa phương trước hết là thể hiện quy hoạch của Trung ương trên địa bàn, đặc biệt là quy hoạch về kết cấu hạ tầng. Chúng ta

đã phân cấp cho địa phương quyết định quy hoạch, kế hoạch, trong khi quy hoạch của Trung ương, đặc biệt là quy hoạch kết cấu hạ tầng kỹ thuật phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, quy hoạch ngành chưa được xác định và công khai. Khi Trung ương thay đổi hoặc mở rộng quy hoạch, địa phương hết sức khó khăn, vì có những việc đã cam kết với các nhà đầu tư nước ngoài.

Một số địa phương còn tư tưởng cục bộ, cạnh tranh không lành mạnh. Điều này được thể hiện trên một số việc cụ thể sau đây: trong lĩnh vực thu hút đầu tư, nhiều địa phương đã không chăm lo thực hiện tốt các quy định trong khuôn khổ của pháp luật, tạo điều kiện cho nhà đầu tư và doanh nghiệp làm ăn thuận lợi, mà lo bàn tính việc hạ quá khung sàn hoặc vượt quá khung trần về tiền thuê đất, thời hạn nộp thuế theo quy định của luật; tranh đua nhau phát triển các nhà máy, các khu công nghiệp, không tuân thủ quy hoạch, như hội chứng nhà máy mía đường, bia, xi măng làm giảm hiệu quả đầu tư và khả năng thu hồi vốn của các công trình; đua nhau tranh thủ các dự án đầu tư hạ tầng bằng ngân sách nhà nước, phân bổ các công trình không theo đúng mục đích và sự cần thiết, làm tăng nhanh độ phân tán trong đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, cảng biển nước sâu, sân bay, cảng cá, đường tránh thành phố, thị xã… đang là hội chứng gây lãng phí và thiệt hại không nhỏ cho nền kinh tế đất nước.

Thứ ba, xuất hiện tư tưởng mạnh ai nấy làm, chưa có sự hợp tác chặt giữa các địa phương với các bộ, ngành Trung ương giữa các địa phương với nhau. Ngay giữa các địa phương trong một vùng kinh tế động lực, sự phối hợp đang dừng lại ở mức khuyến cáo, chưa có cơ chế phối hợp và nội dung phối hợp rõ ràng. Tình trạng chưa nhất quán về một số nhiệm vụ giữa các cơ quan trung ương với nhau cũng đang là những ách tắc cho địa phương trong thực hiện phân cấp.

Thực tế cho thấy trong những nhiệm vụ đã được phân cấp thì các nhiệm vụ liên quan đến các dự án đầu tư xây dựng các công trình, quyết định cấp phép đầu tư được thực hiện khá nhanh chóng, những việc liên quan trực tiếp đến dân thì chậm hoặc thiếu sự tập trung cao trong việc tổ chức thực hiện, như việc giải quyết các thủ tục hành chính, giải quyết các khiếu nại, tố cáo; các hoạt động dịch vụ công, nhất là tại các cơ sở y tế, các cơ sở phục vụ sản xuất, kinh doanh như khuyến công, khuyến nông, bảo vệ thực vật...

Thứ tư, một số cơ quan chuyên môn quản lý đa ngành hiện vẫn chưa có những thay đổi về chất trong tổ chức và hoạt động của mình; vẫn có sự chồng chéo giữa các bộ, không rõ địa chỉ chính, trách nhiệm chính về một số nhiệm vụ, đặc biệt đối với chính quyền cấp xã (như quản lý vệ sinh an toàn thực phẩm, quản lý môi trường, đất đai...) cũng như vẫn còn bỏ sót một số nhiệm vụ chưa có cơ quan thực hiện (như quản lý phát triển đô thị, nhà ở...); khung khổ pháp lý để kiểm tra, thanh tra, giám sát chưa được quy định đầy đủ, những chế tài xử lý đối với các vi phạm về phân cấp, phân quyền chưa được quy định rõ ràng; việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương vẫn còn "chưa khoa học, hiệu quả, còn tình trạng tập trung nhiều ở Trung ương"[16]; tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương một số nơi "chưa đổi mới mạnh mẽ; chức năng, nhiệm vụ, phân cấp, phân quyền chưa thật rõ ràng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động còn hạn chế"[17].

16. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.II, 179.

17. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.II, 168.

Thứ năm, việc phân cấp, phân quyền quản lý giữa các cấp hành chính chưa được đảm bảo tương xứng giữa thẩm quyền, trách nhiệm với nguồn lực để thực hiện quyền hạn.

Sau khi chính quyền địa phương hai cấp vận hành được một thời gian, việc bố trí nhân sự cấp xã hiện tại mới "đủ" số lượng mà chưa đảm bảo về chất lượng và sự phù hợp. Ví dụ: trong lĩnh vực giáo dục, số cán bộ quản lý giáo dục cấp xã có chuyên môn hoặc kinh nghiệm công tác trong ngành giáo dục trước đó chỉ chiếm khoảng 20 - 30%[18]; mỗi Phòng Văn hóa - Xã hội bố trí tối đa 2 biên chế cho vị trí việc làm công chức phụ trách lĩnh vực giáo dục và đào tạo. Hiện chỉ có một số ít tỉnh thành như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh bố trí được 2-3 cán bộ quản lý giáo dục cấp xã. Phần lớn các địa phương chỉ bố trí được 1 nhân sự. Thậm chí có nơi không bố trí cán bộ chuyên trách giáo dục[19].

Ngoài ra, khi chính quyền cấp huyện kết thúc hoạt động, thẩm quyền quản lý được chuyển phần lớn cho chính quyền cấp xã *(84,94% nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền địa phương cấp huyện chuyển cho cấp xã)*, trong khi đó số lượng các phòng chuyên môn được áp dụng tại đơn vị hành chính cấp xã thuộc phạm vi quản lý bảo đảm không vượt quá bình quân 4,5 tổ chức (bao gồm: các phòng chuyên môn và Trung tâm Phục vụ hành chính công) trên 01 đơn vị hành chính cấp xã, riêng thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh bảo đảm không vượt quá bình quân 4,7 tổ chức[20], nghĩa là chỉ bằng 50% so với cấp huyện trước đây (9 - 10 đơn vị)[21]. Thêm vào đó, mỗi phòng chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp xã gồm có 2 công chức lãnh đạo, quản lý chuyên trách và 4 công chức chuyên môn. Với quy định về biên chế mỗi phòng chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp xã như vậy dẫn tình trạng "quá tải" trong giải quyết khối lượng công việc "đồ sộ" của mỗi phòng chuyên môn đảm nhận. Tại một số địa phương, việc bố trí công chức thực hiện nhiệm vụ chuyên môn còn gặp khó khăn, số lượng chưa phù hợp với tính chất, khối lượng công việc, nhiều nơi thiếu cán bộ có trình độ chuyên môn trong các lĩnh vực khoa học công nghệ, địa chính, tài chính, tư pháp[22].

4. Những khuyến nghị hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước gắn với mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam trong thời gian tới

4.1. Những nguyên tắc hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước gắn với mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam thời gian tới

Thứ nhất, phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước theo nguyên tắc: giao quyền cho địa phương xử lý những việc mang tính địa bàn, còn những vấn đề ảnh hưởng quốc gia/chiến lược do Trung ương giữ; "địa phương làm, địa phương quyết, địa phương chịu trách nhiệm"; không đẩy rủi ro xuống cho cấp dưới, cho địa phương vì thế phân cấp, phân quyền phải rõ "ai làm gì" (phân

18. Nguyễn Văn Đại. (2025). *Những vấn đề đặt ra về phân cấp quản lý cho chính quyền cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam.* Truy cập ngày 20/02/2026, từ https://phapluatphattrien.vn/nhung-van-de-dat-ra-ve-phan-cap-quan-ly-cho-chinh-quyen-cap-xa-trong-mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-o-viet-nam-d4735.html.

19. Bộ Tư pháp. (2025). *Báo cáo số 71-BC/ĐU ngày 31 tháng 7 năm 2025 về đánh giá sơ bộ khả năng thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn phân quyền, phân cấp, phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương*, Hà Nội.

20. Chính phủ. (2025). *Nghị định số 370/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 150/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, Hà Nội.

21. Chính phủ. (2025). *Nghị định số 45/2025/NĐ-CP ngày 28/02/2025 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương*, Hà Nội.

22. Bộ Tư pháp. (2025). *Báo cáo số 71-BC/ĐU ngày 31 tháng 7 năm 2025 về đánh giá sơ bộ khả năng thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn phân quyền, phân cấp, phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương*, Hà Nội.

định trách nhiệm, quyền hạn theo luật/nghị định), đúng năng lực, mục tiêu công: (1) công việc sát dân, phát sinh thường xuyên, rủi ro thấp thì giao cấp xã quyết (như: cấp phép xây dựng nhà ở riêng lẻ; xác nhận hiện trạng sử dụng đất; đăng ký hộ kinh doanh; niêm yết, lấy ý kiến cộng đồng; quản lý trật tự xây dựng ban đầu; tiếp nhận và trả kết quả thủ tục đất đai, xây dựng; v.v..); (2) công việc liên xã, liên vùng, có tác động lớn hoặc cần chuyên môn sâu thì giao cấp tỉnh quyết (như: dự án đầu tư có sử dụng đất quy mô lớn; quy hoạch phân khu liên xã; công trình cấp cao; định giá đất phức tạp; dự án có tác động môi trường lớn; dự án liên quan quốc phòng, an ninh; v.v..); (3) công việc Trung ương chỉ giữ khi cần thống nhất chính sách quốc gia (như: tiêu chuẩn, quy chuẩn, cơ sở dữ liệu quốc gia, quy hoạch cấp quốc gia, dự án quan trọng quốc gia, kiểm tra và thanh tra chuyên ngành, liên ngành; v.v..). Việc phân cấp, phân quyền kèm theo hậu kiểm, giám sát và trách nhiệm giải trình; phân cấp, phân quyền phải đảm bảo thẩm quyền cụ thể, trách nhiệm rõ ràng và nguồn lực tương ứng; phân cấp, phân quyền phải hướng đến phát huy tính năng động, sáng tạo, chủ động, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung của cấp dưới, của chính quyền địa phương; phân cấp, phân quyền phải căn cứ điều kiện thực tiễn, năng lực của chủ thể nhận ủy quyền và năng lực kiểm soát của chủ thể trao quyền. Cấp xã được quyết nhiều hơn thì phải công khai hồ sơ, quy hoạch, tiến độ xử lý; có nhật ký điện tử; có cơ chế thanh tra, hậu kiểm; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm cá nhân đối với hồ sơ chậm, sai, gây thiệt hại.

Thứ hai, phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước phù hợp với không gian hành chính - lãnh thổ, phát huy tối đa lợi thế cạnh tranh địa phương, tiềm năng và lợi thế địa phương: đòi hỏi phải có sự điều chỉnh địa giới hành chính, sắp xếp các đơn vị hành chính (tỉnh, xã) sao cho tạo thành những không gian phát triển kinh tế - xã hội hợp lý, có quy mô và tiềm năng đủ lớn để cạnh tranh, khai thác hiệu quả các lợi thế so sánh riêng (công nghiệp, nông nghiệp, du lịch, dịch vụ, biển đảo, v.v..); các quy định pháp luật không chỉ sửa "tên cơ quan" và "cấp hành chính" mà phải sửa cả quy trình, thủ tục. Nếu thay "Ủy ban nhân cấp huyện" bằng "Ủy ban nhân dân cấp xã" nhưng vẫn giữ quy trình nhiều tầng nấc, phải xin ý kiến ở cơ quan cấp tỉnh ở nhiều bước thì không tạo được phân cấp, phân quyền thực chất.

Thứ ba, phân cấp, phân quyền tối đa, hợp lý, hiệu quả; đảm bảo hài hòa về năng lực nhận ủy quyền và khả năng kiểm soát của chủ thể giao quyền: đây là nguyên tắc then chốt. Phân cấp, phân quyền phải mạnh mẽ ("tối đa") nhưng không thể tùy tiện, phải dựa trên căn cứ khoa học và thực tiễn ("hợp lý") và đạt được mục tiêu nâng cao hiệu quả quản lý, phục vụ ("hiệu quả"). Việc giao quyền phải đi đôi với việc đánh giá năng lực thực tế của địa phương trong việc tiếp nhận và sử dụng quyền lực đó (năng lực quản lý, tài chính, nhân sự...). Đồng thời, chủ thể giao quyền (trung ương, tỉnh) phải đảm bảo năng lực kiểm soát cần thiết để phòng ngừa lạm quyền, sai phạm, đảm bảo sự thống nhất của hệ thống. Sự hài hòa giữa hai yếu tố này là điều kiện tiên quyết cho thành công.

Thứ tư, xây dựng cơ chế linh hoạt, phù hợp trong tổ chức chính quyền địa phương, đảm bảo kết hợp giữa nguyên tắc chung và đặc thù: mô hình chính quyền địa phương không thể cứng nhắc, đồng nhất cho mọi loại hình địa bàn. Cần có cơ chế linh hoạt để: (i) đảm bảo sự thống nhất về chính thể (bản chất nhà nước), về cơ chế vận hành cơ bản (nguyên tắc tập trung dân chủ, pháp quyền) của mô hình chính quyền trong cả nước. Đây là yếu tố bảo đảm sự ổn định và thống nhất quốc gia; (ii) tạo cơ chế riêng, phù hợp cho từng loại hình địa phương khác nhau như nông thôn (đồng bằng, miền núi, hải đảo), đô thị (thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã), đặc khu kinh tế. Việc thiết kế tổ chức bộ máy, phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn, nguồn lực phải phản ánh được đặc điểm, yêu cầu quản lý và định hướng phát triển riêng của từng loại hình này.

Ví dụ, chính quyền đô thị đông dân, kinh tế - xã hội phức tạp cần cơ cấu mạnh về quy hoạch, hạ tầng, quản lý đô thị, an ninh trật tự; trong khi chính quyền nông thôn miền núi cần tập trung vào phát triển nông lâm nghiệp bền vững, xóa đói giảm nghèo, bảo tồn văn hóa dân tộc. Những yêu cầu đặc thù này chính là động lực thúc đẩy mạnh mẽ việc nghiên cứu, thử nghiệm và hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) như một giải pháp cốt lõi trong cải cách tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay ở Việt Nam.

4.2. Những định hướng hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước gắn với chính quyền địa phương hai cấp

Thứ nhất, rà soát, sửa đổi và bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật liên quan theo hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền một cách đồng bộ, tạo hành lang pháp lý vững chắc, kịp thời tháo gỡ các "điểm nghẽn" về thể chế. Trong đó tập trung vào tháo gỡ những điểm nghẽn về đất đai, xây dựng, cấp phép đầu tư; trao thẩm quyền và hướng dẫn cụ thể cho chính quyền cấp xã thực hiện.

Một là, Quốc hội sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2024 phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Nghị quyết số 190/2025/QH15 ngày 19/02/2025 của Quốc hội; Nghị quyết số 254/2025/QH15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội và Nghị định số 49/2026/NĐ-CP, trong đó tập trung vào các nội dung sau: (1) thay thế/bãi bỏ từ, cụm từ về "huyện", "cấp huyện", "thị trấn" trong Luật Đất đai năm 2024 bằng các nội dung được quy định tại Điều 14 của Nghị định số 49/2026/NĐ-CP[23]; (2) thay thế/bãi bỏ từ, cụm từ về "Hội đồng nhân dân", "Ủy ban nhân dân", "Chủ tịch Ủy ban nhân dân"

---

23. **Điều 14. Phân cấp thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện trong lĩnh vực đất đai**

1. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, điều chỉnh thời hạn sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, chấp thuận về việc thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, chấp thuận, phê duyệt phương án sử dụng đất.

Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Nghị quyết số 190/2025/QH15 của Quốc hội về xử lý một số vấn đề liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước và tình hình thực tế của địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc phân cấp, ủy quyền cho cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện đối với các nhiệm vụ quy định tại khoản này cho phù hợp.

2. Quy định về thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất, xác nhận thay đổi trên giấy chứng nhận đã cấp, đính chính, thu hồi, hủy giấy chứng nhận đã cấp:

a) Cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp tỉnh cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc xác nhận thay đổi trên giấy chứng nhận đã cấp đối với trường hợp cơ quan, người có thẩm quyền cấp tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, điều chỉnh thời hạn sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất;

b) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc xác nhận thay đổi trên giấy chứng nhận đã cấp đối với trường hợp cơ quan, người có thẩm quyền cấp xã quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, điều chỉnh thời hạn sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, xác định lại diện tích đất ở;

c) Văn phòng đăng ký đất đai cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc xác nhận thay đổi trên giấy chứng nhận đã cấp hoặc đăng ký đất đai lần đầu, đăng ký biến động đối với trường hợp không thuộc quy định tại điểm a và điểm b khoản này;

d) Cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất quy định tại các điểm a, b và c khoản này có thẩm quyền đính chính giấy chứng nhận đã cấp có sai sót; thu hồi, hủy giấy chứng nhận đã cấp và cấp lại Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất.

3. Các trường hợp đang thực hiện thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, điều chỉnh thời hạn sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, chấp thuận về việc thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, chấp thuận, phê duyệt phương án sử dụng đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất, xác nhận thay đổi trên giấy chứng nhận đã cấp, đính chính, thu hồi, hủy giấy chứng nhận đã cấp, xác định lại diện tích đất ở trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định áp dụng thực hiện theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này hoặc tiếp tục giao cho cơ quan, người có thẩm quyền đang giải quyết tiếp tục thực hiện.

thành cụm từ chung là "cơ quan, người có thẩm quyền"; (3) bãi bỏ các quy định về trình tự thủ tục hành chính về đất đai quy định trong Luật Đất đai năm 2024, đặc biệt bỏ Điều 227, 228, 229, thay vào đó quy định thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc quy định các trình tự thủ tục hành chính về đất đai, như quy định tại Điều 15 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP[24]; (4) giao thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện việc quy hoạch sử dụng đất cấp xã nhằm tạo căn cứ pháp lý để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, đặc biệt là việc chuyển mục đích sử dụng đất ở khu vực nông thôn. Trong quy hoạch phải xác định chỉ tiêu sử dụng đất đến từng đơn vị hành chính cấp xã, gồm diện tích theo loại đất, khu vực dự kiến chuyển mục đích sử dụng đất, khu vực dự kiến thu hồi đất, khu vực phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn, khu sản xuất, khu thương mại – dịch vụ, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, đất quốc phòng, an ninh, đất công cộng và đất bảo tồn. Danh mục dự án cần thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất được lập, cập nhật hằng năm ở cấp tỉnh, có phân bổ đến từng xã và được công khai trên cổng thông tin điện tử cấp tỉnh, cấp xã.

Hai là, Chính phủ quy định cụ thể các nội dung về phân cấp, phân quyền trong Luật Đầu tư năm 2025 và Luật Xây dựng năm 2025: (1) trình tự, thủ tục, thẩm quyền xử phạt hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã trong lĩnh vực xây dựng; (2) điều kiện phân cấp, phân quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho Ủy ban nhân dân cấp xã trong lĩnh vực xây dựng, đầu tư là: chỉ phân cấp, phân quyền cho Ủy ban nhân dân cấp xã khi đáp ứng điều kiện về nhân lực chuyên môn, cơ sở dữ liệu, hạ tầng công nghệ thông tin, kinh phí thực hiện, quy trình phối hợp liên ngành và cơ chế kiểm tra, giám sát. Việc phân cấp, phân quyền phải xác định rõ phạm vi công việc, thời hạn thực hiện, trách nhiệm của cơ quan được phân cấp và trách nhiệm kiểm tra của cơ quan phân cấp. Vì thế, khi phân cấp, phân quyền cho Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm bố trí nhân sự, kinh phí, trang thiết bị, tài khoản truy cập dữ liệu, chương trình đào tạo và cơ chế hỗ trợ chuyên môn để Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện nhiệm vụ được giao; (3) Ủy ban nhân dân cấp xã nơi dự kiến thực hiện dự án đầu tư có trách nhiệm cung cấp, xác nhận thông tin về hiện trạng sử dụng đất, dân cư, hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, tranh chấp, khiếu nại, vi phạm pháp luật và các yếu tố địa bàn khác có liên quan đến dự án đầu tư theo yêu cầu của cơ quan đăng ký đầu tư hoặc cơ quan chủ trì thẩm định; (4) đối với dự án đầu tư có tác động trực tiếp đến cộng đồng dân cư, hạ tầng kỹ thuật, môi trường, giao thông, di dời, tái định cư hoặc sinh kế của người dân, Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến cộng đồng dân cư hoặc phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm định tổ chức lấy ý kiến cộng đồng dân cư trước khi trình cấp có thẩm quyền quyết định; (5) Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án

24. **Điều 15. Quy định trình tự, thủ tục hành chính về đất đai**

1. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định trình tự, thủ tục hành chính về đất đai để thực hiện các trường hợp quy định tại Điều 14 của Nghị định này chậm nhất đến ngày 01 tháng 7 năm 2026, bảo đảm cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính theo quy định; trong đó quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền trong các bước thực hiện trình tự, thủ tục, thời gian tối đa thực hiện trình tự, thủ tục, thành phần hồ sơ phải nộp, trong đó có giấy tờ chứng minh đối tượng được miễn, giảm nghĩa vụ tài chính (nếu có), các mẫu thực hiện thủ tục phải quy định các thông tin để xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai. Trong thời gian chưa ban hành quy định về trình tự, thủ tục hành chính về đất đai quy định tại khoản này thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục hành chính về đất đai theo quy định của pháp luật trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành hoặc quyết định trình tự, thủ tục hành chính về đất đai đối với từng trường hợp cụ thể.

2. Quy định về trình tự, thủ tục hành chính về đất đai quy định tại khoản 1 Điều này phải đăng công khai trên Cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Cổng thông tin điện tử của Bộ Nông nghiệp và Môi trường.

3. Thực hiện trình tự, thủ tục xây dựng, sửa đổi, bổ sung bảng giá đất và trình tự, thủ tục xây dựng, sửa đổi, bổ sung hệ số điều chỉnh giá đất theo quy định tại Phụ lục của Nghị định này.

có trách nhiệm theo dõi tình hình triển khai dự án trên địa bàn; tiếp nhận phản ánh, kiến nghị của người dân; báo cáo cơ quan đăng ký đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh khi phát hiện dự án chậm tiến độ, sử dụng đất sai mục đích, thi công khi chưa đủ điều kiện, gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng hạ tầng kỹ thuật hoặc phát sinh khiếu kiện; (6) Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm hậu kiểm đối với công trình xây dựng do mình cấp giấy phép hoặc công trình thuộc phạm vi quản lý trên địa bàn. Kết quả hậu kiểm phải được cập nhật vào cơ sở dữ liệu xây dựng và là căn cứ để xử lý vi phạm, điều chỉnh giấy phép, đình chỉ thi công hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý; (7) Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm lập, quản lý và cập nhật hồ sơ điện tử đối với dự án đầu tư, công trình xây dựng trên địa bàn; hồ sơ điện tử cấp xã phải được kết nối, chia sẻ với cơ quan chức năng (đầu tư, thuế, đất đai, xây dựng, môi trường).

Thứ hai, thể chế hóa cơ chế kiểm tra, giám sát của chính quyền Trung ương (Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan nhà nước chuyên trách) đối với chính quyền địa phương trong thực hiện thẩm quyền, chức trách, trong đó chú trọng vai trò người đứng đầu và cá biệt hoá trách nhiệm vai trò người đứng đầu các cấp quản lý hành chính nhà nước; tăng cường kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc triển khai các quy định mới về phân cấp, phân quyền, bảo đảm đúng mục tiêu Trung ương tăng cường quản lý vĩ mô, xây dựng thể chế, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đồng bộ, thống nhất, giữ vai trò kiến tạo và tăng cường kiểm tra, giám sát, địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm.

Thứ ba, thể chế hóa những ưu đãi, đặc thù trong việc phân bổ, thu hút nguồn lực thực thi: (1) về nguồn lực tài chính: thể chế hóa cơ chế đặc thù về ngân sách, tăng tỷ lệ điều tiết phù hợp, và đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư để các địa phương chủ động thực hiện các dự án trọng điểm, giải quyết các thách thức chung; (2) về nguồn nhân lực: thể chế hóa chính sách thu hút và đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao, đảm bảo đầy đủ cán bộ có năng lực vận hành bộ máy chính quyền hai cấp một cách chuyên nghiệp; thể chế hóa khung năng lực viên chức cấp xã phục vụ kịp thời yêu cầu đào tạo, bồi dưỡng viên chức cấp xã theo vị trí việc làm.

Thứ tư, thể chế hóa trách nhiệm giải trình, xác định rõ trách nhiệm của cá nhân, tổ chức, tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm; bảo đảm rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm, rõ thẩm quyền, rõ thời gian, rõ kết quả.

Thứ năm, thể chế ứng dụng khoa học công nghệ, chuyển đổi số trong khu vực công, phát triển kinh tế số và xã hội số: sử dụng khoa học và công nghệ hiện đại làm chìa khóa để nâng cao hiệu quả quản lý tài nguyên, ứng phó biến đổi khí hậu và phát triển bền vững trong vùng. Trong đó, xây dựng chính quyền số phải được triển khai hiệu quả, tiên phong, dẫn dắt, thúc đẩy đẩy chuyển đổi số trong kinh tế và xã hội.

5. Kết luận

Phân cấp, phân quyền là chủ trương chung của Đảng, Nhà nước cần được triển khai đồng bộ, chặt chẽ, hài hòa, kết hợp chặt chẽ giữa chỉ đạo, kiểm soát chặt chẽ chính quyền Trung ương, cấp trên (theo mô hình Top-down) với sự chủ động, năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, cấp dưới (theo mô hình Bottom – up). Đẩy mạnh hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền quản lý hành chính nhà nước: đẩy mạnh chuyển giao thẩm quyền kèm theo chuyển giao nguồn lực; không được đẩy rủi ro xuống cho cấp địa phương; nâng cao năng lực nhận sự ủy quyền; tin tưởng và muốn trao quyền; thiết lập cơ chế kiểm soát hiệu quả.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương. (2017). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*, Hà Nội.

2. Ban Chấp hành Trung ương. (2022). *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong tình hình mới*, Hà Nội.

3. Ban Chấp hành Trung ương. (2025). *Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025, của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*, Hà Nội.

4. Bộ Tư pháp. (2025). *Báo cáo số 71-BC/ĐU ngày 31 tháng 7 năm 2025 về đánh giá sơ bộ khả năng thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn phân quyền, phân cấp, phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương*, Hà Nội.

5. Nguyễn Văn Đại. (2025). *Những vấn đề đặt ra về phân cấp quản lý cho chính quyền cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam*. Truy cập ngày 20/02/2026, từ https://phapluatphattrien.vn/nhung-van-de-dat-ra-ve-phan-cap-quan-ly-cho-chinh-quyen-cap-xa-trong-mo-hinh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-o-viet-nam-d4735.html.

6. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2011). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

7. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2016). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

8. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thức XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.I.

9. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.I.

10. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t.II.

11. Nguyễn Minh Đoan. (2012). Phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương. *Tạp chí Luật học,* số 5, 29-30.

12. Lê Minh Thông và Hoàng Văn Động. (2024). *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp, phân quyền trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay*. Truy cập ngày 10/01/2026, từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/06/04/mot-so-van-de-ly-luan-va-thuc-tien-ve-phan-cap-phan-quyen-trong-bo-may-nha-nuoc-o-viet-nam-hien-nay/.

13. Đỗ Ngọc Tú. (2011). *Phân cấp, phân quyền và cải cách hành chính ở Việt Nam*. Truy cập ngày 20/11/2015, từ https://moha.gov.vn/danh-muc/phan-cap-phan-quyen-va-cai-cach-hanh-chinh-o-viet-nam-44514.html.

14. Bảo Yến. (2022). *Cần tổng kết thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù đã áp dụng cho các địa phương*. Truy cập ngày 20/01/2026, từ https://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cacky-hopquochoi/quochoikhoaXIII/Pages/danh-sach-ky-hop.aspx?ItemID=65593&CategoryId=0.

KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG

Nguyễn Nhật Khanh[*]

Tóm tắt: *Kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính địa phương là yêu cầu cốt lõi của Nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy cơ chế này còn nhiều hạn chế. Chất lượng văn bản quy phạm pháp luật địa phương còn thấp, đôi khi trái pháp luật; năng lực xây dựng và áp dụng pháp luật của cán bộ, công chức, nhất là cấp xã, chưa đáp ứng yêu cầu trong mô hình chính quyền hai cấp. Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình còn yếu, trong khi kiểm soát tư pháp đối với quyền lực hành chính tồn tại nhiều khoảng trống. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất tăng cường hậu kiểm nội bộ, nâng cao năng lực và đạo đức công vụ, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, chuyển đổi số và mở rộng hiệu lực kiểm soát tư pháp nhằm bảo đảm quyền lực hành chính được thực thi đúng pháp luật.*

Từ khóa*: chính quyền địa phương, cơ quan hành chính, kiểm soát quyền lực, thi hành pháp luật, xây dựng pháp luật.*

Abstract: *Controlling state power in the formulation and implementation of law by local administrative authorities is a core requirement of a rule of law state. However, practice shows that this mechanism still suffers from numerous limitations. The quality of local normative legal documents remains low and is, at times, inconsistent with the law. The capacity of officials and civil servants, particularly at the commune level, to develop and apply legal rules has not met the demands of the two tier local government model. Transparency and accountability also remain weak, while judicial control over administrative power continues to exhibit significant gaps. On this basis, the article proposes strengthening internal ex post review, enhancing professional capacity and public service ethics, promoting administrative procedure reform and digital transformation, and expanding the effectiveness of judicial review in order to ensure that administrative power is exercised in accordance with the law.*

Keywords: *local government, administrative authorities, power control, law enforcement, law-making.*

Giới thiệu

Kiểm soát quyền lực nhà nước là nguyên tắc hiến định lần đầu được ghi nhận rõ ràng tại Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), thể hiện bước đổi mới quan trọng trong tư duy tổ chức quyền lực, nhằm ngăn ngừa lạm quyền, tham nhũng và bảo đảm quyền làm chủ của Nhân

[*] ThS; Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

dân. Trên thực tế, nội dung này đã được đặt ra từ Hiến pháp 1946 và các bản Hiến pháp sau đó, song cơ chế kiểm soát còn chưa đầy đủ và hiệu quả còn hạn chế. Đảng Cộng sản Việt Nam cũng thẳng thắn thừa nhận rằng "cơ chế kiểm soát quyền lực trong Đảng, Nhà nước chưa thật đầy đủ, đồng bộ; hiệu lực, hiệu quả chưa cao"[1], đặt ra yêu cầu cấp bách phải tiếp tục hoàn thiện cơ chế chính sách, pháp luật về vấn đề này trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa[2]. Đặc biệt, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã nhấn mạnh nhiệm vụ "nghiên cứu thành lập các thiết chế mới, ban hành các quy định về kiểm soát quyền lực để phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật"[3]. Điều này cho thấy kiểm soát quyền lực, nhất là trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật đã trở thành đòi hỏi khách quan, xuất phát từ yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia và phòng chống tham nhũng, tiêu cực.

Tại địa phương, cơ quan hành chính gồm Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp và các cơ quan chuyên môn giúp việc có vai trò quan trọng trong xây dựng và thi hành pháp luật tại địa phương. UBND trực tiếp tổ chức thực hiện đường lối, chính sách pháp luật ở địa phương, giải quyết các vấn đề kinh tế – xã hội, đảm bảo an ninh trật tự và phục vụ đời sống Nhân dân[4]. Quyền lực tập trung ở chính quyền địa phương giúp triển khai hiệu quả chủ trương, chính sách trung ương, song cũng tiềm ẩn nguy cơ tha hóa quyền lực nếu thiếu cơ chế kiểm soát. Vì vậy, việc kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương, đặc biệt sau khi tổ chức chính quyền địa phương hai cấp là hết sức cần thiết và cấp bách.

1. Sự cần thiết kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương

Thứ nhất, kiểm soát quyền lực là yêu cầu tất yếu của Nhà nước pháp quyền và là chủ trương xuyên suốt của Đảng và Nhà nước.

Trong một Nhà nước pháp quyền, mọi quyền lực nhà nước "phải được kiểm soát chặt chẽ bằng cơ chế; quyền lực phải được ràng buộc bằng trách nhiệm"[5]. Nguyên tắc này nhằm bảo đảm "quyền lực đến đâu, trách nhiệm đến đó; quyền lực càng cao, trách nhiệm càng lớn", ngăn chặn việc lạm dụng quyền lực[6]. Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) hiến định cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ở cấp địa phương, dù không tổ chức theo mô hình phân quyền chặt chẽ như trung ương, vẫn cần cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa HĐND, UBND và các cơ quan tư pháp, đồng thời chịu sự giám sát của cấp trên, nhằm bảo đảm hoạt động hành chính tuân thủ Hiến pháp, pháp luật và tránh lợi ích cục bộ[7]. Chủ trương này được khẳng định rõ trong Văn kiện Đại hội XIII của

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). V*ăn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập II.* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 217.
2. Đinh Dũng Sỹ. (2024). Bàn về kiểm soát quyền lực nhà nước trong hoạt động xây dựng pháp luật. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* (số 22), tr. 3.
3. Mục VI.8 Nghị quyết số 27-NQ/TW.
4. Cao Thị Hà. (2025). Kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương hai cấp. *Tạp chí Quản lý nhà nước* (số 359), tr. 25.
5. Mục VI.8 Nghị quyết số 27-NQ/TW.
6. Nguyễn Phú Trọng. (2023). *Kiên quyết, kiên trì đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực góp phần xây dựng Đảng và Nhà nước ta ngày càng trong sạch, vững mạnh*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 103.
7. Trần Quyết Thắng. (2023). *Kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*. Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng, tr. 28.

Đảng, vừa ghi nhận những kết quả tích cực trong kiểm soát quyền lực nhà nước, vừa yêu cầu tiếp tục hoàn thiện đồng bộ các cơ chế kiểm soát, đặc biệt ở những lĩnh vực dễ phát sinh tiêu cực như công tác cán bộ, quản lý đất đai và đầu tư công. Trên cơ sở đó, Trung ương đã ban hành nhiều quy định quan trọng về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực ở địa phương, thể hiện quyết tâm "đưa quyền lực vào khuôn khổ pháp luật", góp phần phát huy dân chủ và xây dựng chính quyền địa phương phục vụ, chịu sự giám sát của Nhân dân[8].

Thứ hai, đặc thù quyền lực ở địa phương và nguy cơ lạm quyền.

Cơ quan hành chính địa phương được giao quyền hạn lớn trong quản lý nhà nước như ban hành quyết định, tổ chức thi hành pháp luật, quản lý ngân sách, đất đai, tài nguyên, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Khi quyền lực phân tán mạnh xuống cơ sở nhưng thiếu giám sát chặt chẽ, nguy cơ lạm quyền, tham nhũng càng cao. Thực tiễn cho thấy nhiều sai phạm nghiêm trọng ở địa phương, từ các vụ án lớn liên quan lãnh đạo cấp tỉnh đến tham nhũng ở cấp xã, cùng với tình trạng bổ nhiệm người thân, "chạy chức chạy quyền", hình thành nhóm lợi ích, làm suy giảm hiệu quả bộ máy và niềm tin của Nhân dân[9]. Những vấn nạn này đặt ra yêu cầu phải có cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu ở địa phương, để quyền lực được vận hành "đúng mục tiêu, đúng quỹ đạo", không bị tha hóa.

Thứ ba, thúc đẩy sự phát triển bền vững và bảo vệ quyền lợi của Nhân dân.

Kiểm soát quyền lực không nhằm cản trở quản lý nhà nước mà tạo "hành lang an toàn" để quyền lực được thực thi đúng đắn, qua đó thúc đẩy phát triển. Kiểm soát hiệu quả quyền lực ở chính quyền địa phương sẽ tạo điều kiện thực hiện mục tiêu kinh tế – xã hội, nâng cao đời sống Nhân dân và củng cố niềm tin vào sự lãnh đạo của Đảng; ngược lại, kiểm soát lỏng lẻo dẫn đến lạm quyền sẽ kìm hãm phát triển, gây bức xúc xã hội và làm suy giảm uy tín của Đảng[10]. Trong xây dựng và thi hành pháp luật ở địa phương, nếu thiếu kiểm soát sẽ dễ dẫn đến quy định trái luật, không phù hợp thực tiễn hoặc tình trạng tùy tiện, những nhiễu, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người dân và doanh nghiệp. Vì vậy, kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm tính pháp quyền, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương, qua đó bảo vệ quyền, lợi ích của Nhân dân. Như Chủ tịch Hồ Chí Minh từng khẳng định, chính quyền do dân ủy thác nên Nhân dân có quyền kiểm soát và thay thế những người lạm quyền, không xứng đáng[11].

2. Thực trạng kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương

Hoạt động xây dựng pháp luật tại địa phương chủ yếu thể hiện qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương, gồm nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND cấp tỉnh, cấp xã theo thẩm quyền luật định. Trong quá trình này, cơ quan hành chính là UBND có một mức quyền tùy nghi nhất định khi cụ thể hóa các chủ trương, quy định của cấp

8. Võ Thị Hoa. (2021). Quan điểm của Đảng về xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong Văn kiện Đại hội XIII. *Tạp chí Lý luận chính trị và truyền thông* (số 10), tr. 30.

9. Nguyễn Dương. (2017). *Bộ Nội vụ công khai 9 địa phương, đơn vị có "cả họ làm quan"*. Truy cập ngày 21/01/2026, từ https://dantri.com.vn/thoi-su/bo-noi-vu-cong-khai-9-dia-phuong-don-vi-co-ca-ho-lam-quan-20170217140817503.htm.

10. Cao Thị Hà. (2025). Tlđd, tr. 25.

11. Bùi Trường Giang. (2020). *Tư tưởng Hồ Chí Minh về dân chủ và yêu cầu củng cố mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân trong giai đoạn hiện nay*. Truy cập ngày 22/01/2026, từ https://tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/819669/tu-tuong-ho-chi-minh-ve-dan-chu-va-yeu-cau-cung-co-moi-quan-he-giua-nha-nuoc-va-nhan-dan-trong-giai-doan-hien-nay.aspx?.

trên vào điều kiện địa phương. Chẳng hạn, luật của trung ương thường giao cho UBND quy định biện pháp thi hành phù hợp tình hình địa phương[12]. Tuy nhiên, nếu việc lập quy tại địa phương không được kiểm soát chặt chẽ, có thể xuất hiện tình trạng "phép vua thua lệ làng" – tức văn bản của địa phương trái với quy định của trung ương hoặc tạo ra rào cản cục bộ.

Bên cạnh xây dựng pháp luật, công tác thi hành pháp luật là lĩnh vực cơ quan hành chính tại địa phương thể hiện rõ quyền tùy nghi trong hoạt động quản lý hàng ngày. Thi hành pháp luật bao gồm việc áp dụng pháp luật (giải quyết công việc cụ thể, ban hành quyết định hành chính cá biệt) và tổ chức thực thi các quy định trên địa bàn. Trong quá trình này, cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính tại địa phương thường xuyên phải vận dụng suy xét cá nhân trước những tình huống cụ thể đa dạng[13]. Do vậy, câu hỏi đặt ra là: Làm sao để khoảng tùy nghi đó không bị lạm dụng, đảm bảo mọi quyết định hành chính đúng pháp luật, công bằng, hợp lý.

Hiện nay, pháp luật đã quy định một số cơ chế kiểm soát quyền lực trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương như sau:

Một là, quy định thống nhất về thứ bậc pháp lý của văn bản: Văn bản của địa phương phải đặt dưới luật, dưới văn bản cấp trên. Hiến pháp quy định rõ văn bản của HĐND, UBND cấp dưới không được trái với văn bản của cấp trên[14]. Chủ tịch UBND cấp tỉnh có đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp mình và văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND cấp xã[15]. Bộ Tư pháp và các cơ quan của Quốc hội cũng thường xuyên kiểm tra văn bản địa phương, yêu cầu xử lý văn bản trái pháp luật. Cơ chế này nhằm kịp thời loại bỏ những văn bản do địa phương ban hành vượt quá thẩm quyền hoặc nội dung không phù hợp.

Hai là, quy định chặt chẽ trình tự, thủ tục ban hành văn bản: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 đặt ra quy trình bắt buộc từ lập đề nghị xây dựng văn bản, soạn thảo, lấy ý kiến (đối tượng chịu sự tác động, cơ quan, tổ chức liên quan, đăng công khai lấy ý kiến nhân dân), thẩm định đến ký ban hành. Quy trình nhiều bước này tạo ra nhiều cửa kiểm soát nhằm hạn chế tùy nghi. Chẳng hạn, dự thảo quyết định của UBND cấp tỉnh trước khi thông qua phải được Sở Tư pháp thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp; qua đó, các quy định bất hợp lý, trái luật có thể được phát hiện sớm để chỉnh sửa[16].

Ba là, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và giám sát của cơ quan dân cử, các tổ chức đoàn thể trong xây dựng và thi hành pháp luật. Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị nhấn mạnh yêu cầu bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật; theo đó, các dự thảo văn bản quan trọng ở địa phương cần được xin ý kiến cấp ủy cùng cấp nhằm bảo đảm đúng định hướng. Đồng thời, HĐND thực hiện giám sát việc ban hành và thi hành văn bản của UBND; Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức đoàn thể phát huy vai trò phản biện xã hội. Sự tham gia của người dân, chuyên gia và áp lực từ dư luận, truyền thông góp phần nâng cao minh

12. Khoản 2 Điều 21, khoản 3 Điều 22 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).
13. Nguyễn Văn Cương. (2021). Một số vấn đề lý luận về tổ chức thi hành pháp luật. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật* (số chuyên đề tháng 9), tr. 3-8.
14. Khoản 7 Điều 74, khoản 4 Điều 98 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).
15. Khoản 19 Điều 17 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.
16. Điều 50 Nghị định số 78/2025/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số Nghị định số 187/2025/NĐ-CP)

bạch, hạn chế lợi ích nhóm và phát hiện kịp thời các biểu hiện tùy tiện, lạm quyền trong thi hành pháp luật. Đây là cơ chế kiểm soát từ bên ngoài, bổ trợ hiệu quả cho các hình thức kiểm soát nội bộ hành chính.

Bốn là, kiểm soát nội bộ hành chính theo hệ thống dọc xuất phát từ tính thứ bậc của bộ máy hành chính nhà nước, theo đó cơ quan hành chính cấp trên có thẩm quyền giám sát, chỉ đạo và kiểm tra hoạt động của cấp dưới. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ quyết định trái pháp luật của UBND và Chủ tịch UBND cấp xã[17]. Đây là cơ chế tự kiểm soát trong nội bộ hành chính, trong đó cấp trên đóng vai trò trọng tài nhằm ngăn ngừa việc lạm quyền hoặc ban hành quyết định vượt quá giới hạn pháp luật. Thông qua thẩm quyền này, thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên trở thành chủ thể kiểm soát trực tiếp, bảo đảm tính hợp pháp của các quyết định hành chính ở địa phương.

Năm là, kiểm soát bằng công cụ thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm: Hệ thống thanh tra hành chính từ trung ương đến địa phương được giao nhiệm vụ phát hiện, xử lý các sai phạm trong quản lý nhà nước. Các cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành ở địa phương thường chỉ ra những trường hợp cán bộ lạm dụng chức vụ, quyền hạn, vi phạm trình tự thủ tục khi giải quyết công việc cho dân. Kỷ luật hành chính sẽ được áp dụng đối với cán bộ, công chức tùy tiện, thiếu trách nhiệm. Nghị quyết số 66-NQ/TW yêu cầu phải "tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra, phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật, nhất là tham nhũng, tiêu cực, lạm quyền, thiếu trách nhiệm"[18], đây chính là phương hướng siết chặt kỷ cương hành chính tại địa phương, răn đe để cán bộ, công chức không dám và không muốn lạm dụng quyền lực.

Sáu là, cơ chế kiểm soát của tòa án đối với việc xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự tuân thủ pháp luật, quyền lợi của công dân và tính minh bạch trong hoạt động của chính quyền. Tòa án thực hiện kiểm soát thông qua việc xem xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính và hành vi hành chính, đảm bảo các quyết định, hành vi này không xâm phạm quyền lợi hợp pháp của người dân. Ngoài ra, tòa án có thể yêu cầu cơ quan hành chính sửa đổi hoặc hủy bỏ những quyết định sai phạm. Tòa án cũng có thể ra phán quyết đối với những hành vi hành chính vi phạm pháp luật, bảo vệ sự công bằng và duy trì trật tự xã hội. Quy trình này giúp giảm thiểu sự lạm quyền và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước tại địa phương.

Mặc dù có các cơ chế trên, việc kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương vẫn còn tồn tại một số hạn chế.

Thứ nhất, chất lượng văn bản do cơ quan hành chính tại địa phương ban hành còn thấp, thậm chí có trường hợp trái pháp luật.

Từ năm 2016 đến ngày 15/5/2021, Bộ Tư pháp đã tiến hành kiểm tra theo thẩm quyền được 25.193 văn bản (gồm 3.277 văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ, 21.916 văn bản của HĐND và UBND cấp tỉnh). Kết quả đã phát hiện và kết luận 660 văn bản có quy định trái pháp luật, trong đó có 552 văn bản của chính quyền cấp tỉnh[19]. Tham nhũng, tiêu cực, "lợi ích nhóm" có thể

17. Khoản 19 Điều 17 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.
18. Mục III.3 Nghị quyết số 66-NQ/TW.
19. Lê Sơn. (2021). *Phát hiện và kết luận 660 văn bản trái pháp luật*. Truy cập ngày 21/01/2026, từ https://baochinhphu.vn/phat-hien-va-ket-luan-660-van-ban-trai-phap-luat-102292756.htm.

len lỏi ngay từ khâu đề xuất chính sách, soạn thảo văn bản ở địa phương[20]. Để ngăn chặn những "khoảng tối" này, cần cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả trong công tác xây dựng pháp luật tại địa phương.

Thứ hai, năng lực xây dựng pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức ở địa phương, đặc biệt là cấp xã, còn nhiều hạn chế.

Thống kê giai đoạn 2016–2023 cho thấy tại nhiều địa phương, cấp xã không ban hành được bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào trong thời gian dài; có 17/63 tỉnh (trước sáp nhập) ghi nhận tình trạng cấp xã không ban hành quyết định. Bộ Tư pháp cũng chỉ ra nguyên nhân chủ yếu là do thiếu nhân lực chuyên trách, hạn chế về kỹ năng soạn thảo và hiểu biết pháp luật[21]. Từ 01/7/2025, mô hình chính quyền hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) đã được triển khai nhằm tinh gọn bộ máy và giảm tầng trung gian. Điều này kỳ vọng công tác xây dựng pháp luật ở địa phương sẽ tập trung, hiệu quả và dễ kiểm soát hơn. Mặc dù vậy, áp lực đặt ra cho chính quyền địa phương trong công tác xây dựng pháp luật là rất lớn, nhất là ở cấp xã. Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp cho thấy cấp xã phải gánh vác khoảng 1.065 nhiệm vụ chuyển xuống từ tỉnh và huyện, trong khi mỗi phòng chuyên môn cấp xã phụ trách nhiều lĩnh vực, nhân sự mỏng, thiếu cán bộ có chuyên môn sâu và kỹ năng soạn thảo, xử lý văn bản còn hạn chế nên việc xây dựng pháp luật gặp không ít khó khăn[22]. Báo cáo của Bộ Nội vụ về tình hình thực hiện chính quyền địa phương 02 cấp cho thấy năng lực tham mưu, dự báo của đội ngũ cán bộ, công chức ở địa phương còn hạn chế, một số địa phương còn tâm lý trông chờ vào hướng dẫn của cơ quan Trung ương, chưa chủ động nghiên cứu các quy định mới của pháp luật để ban hành văn bản áp dụng tại địa phương, chưa nắm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn nên có việc, có nơi lúng túng trong khâu tổ chức triển khai, dẫn đến tiến độ chậm, chất lượng chưa bảo đảm yêu cầu đề ra[23].

Thứ ba, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong xây dựng và thi hành pháp luật tại địa phương chưa được coi trọng đúng mức.

Trong Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035 "Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng, dân chủ", các nghiên cứu đều nhận định: "*Trách nhiệm giải trình là một điểm yếu nhất của Nhà nước Việt Nam. Chỉ số trọng lượng tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của chính quyền nằm ở nhóm 10 quốc gia thấp nhất*"[24]. Trong thực tiễn, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính địa phương chưa được xác lập như một nghĩa vụ pháp lý bắt buộc. Hệ thống pháp luật chưa có cơ chế đủ mạnh buộc các cơ quan này phải công khai, giải thích thỏa đáng các quyết định hành chính, cũng như chịu trách nhiệm cụ thể khi để xảy ra sai sót trong thi hành pháp luật. Sự thiếu

20. Phan Phương. (2025). *Kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật*. Truy cập ngày 21/01/2026, từ https://baotintuc.vn/thoi-su/kiem-soat-quyen-luc-trong-xay-dung-va-thi-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat-20250202113100227.htm.

21. Phan Phương. (2025). *Kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật*, tlđd.

22. Hoàng Mai. (2025). *Nhận diện và giải pháp tháo gỡ các điểm nghẽn trong tổ chức, vận hành chính quyền địa phương hai cấp.* Truy cập ngày 07/5/2026, từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/11/11/nhan-dien-va-giai-phap-thao-go-cac-diem-nghen-trong-to-chuc-van-hanh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap/.

23. Báo cáo số 10412/BC-BNV ngày 07/11/2025 của Bộ Nội vụ về tình hình thực hiện chính quyền địa phương 02 cấp (từ ngày 01/7/2025 đến ngày 07/11/2025).

24. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. (2016). *Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng, dân chủ.* Truy cập ngày 20/01/2026, từ https://documents1.worldbank.org /curated/en/651001468190165513/pdf/103435-PUB-PUBLIC-VN2035-Vietnamese-Final.pdf.

vắng minh bạch và giải trình không chỉ làm suy giảm lòng tin của người dân mà còn tạo môi trường thuận lợi cho quan liêu, lạm quyền và tham nhũng[25]. Để cải thiện tình hình, cần có các biện pháp mạnh mẽ hơn để tăng cường trách nhiệm giải trình và nâng cao tính minh bạch trong quá trình ra quyết định của các cơ quan hành chính tại địa phương

Thứ tư, cơ chế kiểm soát tư pháp đối với quyền lực hành chính, đặc biệt là các quyết định mang tính tùy nghi còn nhiều "khoảng trống".

Hiện nay, thẩm quyền xét xử của Tòa án hành chính chưa bao quát đầy đủ các quyết định hành chính cá biệt, nhất là những quyết định không thuộc danh mục được khởi kiện theo Luật Tố tụng hành chính. Nhiều quyết định ban hành trong khuôn khổ quyền tùy nghi, dù ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, vẫn nằm ngoài phạm vi kiểm soát tư pháp[26]. Tính đến ngày 07/5/2026, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao đã ban hành 82 Án lệ, thế nhưng chỉ có 04 án lệ trong lĩnh vực hành chính (tương đương khoảng 4,88% tổng số án lệ đã công bố)[27]. Đặc biệt, các văn bản quy phạm của UBND các cấp hiện không thể đưa ra tòa để xem xét tính hợp pháp trực tiếp, dù đó có thể là kết quả của quyền tùy nghi (ví dụ một quyết định ban hành chính sách địa phương thiếu căn cứ luật định). Trong điều kiện hệ thống pháp luật chủ yếu dựa trên luật thành văn, Tòa án gặp khó khăn khi kiểm soát những quyết định "hợp lệ về hình thức" nhưng thiếu căn cứ hợp lý, công bằng hoặc được ban hành trong khoảng trống pháp luật[28]. Đây là điểm yếu căn bản của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước hiện nay.

3. Giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương

Thứ nhất, tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra trong nội bộ hệ thống hành chính nhằm nâng cao chất lượng văn bản pháp luật địa phương.

Cần tiếp tục tăng cường vai trò hậu kiểm của cơ quan hành chính cấp trên đối với hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của cấp dưới. Việc rà soát, kiểm tra văn bản phải được thực hiện thường xuyên, có trọng tâm, trọng điểm, tránh hình thức. Các cơ quan thanh tra, đặc biệt là Thanh tra Chính phủ và các đoàn thanh tra chuyên ngành, cần tiến hành thanh tra chuyên đề đối với những lĩnh vực dễ phát sinh lạm quyền và tiêu cực như quản lý đất đai, cấp phép xây dựng, đầu tư và hành chính tư pháp. Kết quả thanh tra, kiểm tra phải được công khai và gắn với trách nhiệm cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu khi để xảy ra vi phạm trong phạm vi quản lý. Đồng thời, cần thực hiện nghiêm nguyên tắc không né tránh, không đùn đẩy trách nhiệm trong hoạt động công vụ; trường hợp cố tình không ban hành quyết định dù có thẩm quyền phải bị xem xét trách nhiệm tương ứng. Qua đó, cơ chế kiểm soát nội bộ mới thực sự phát huy hiệu quả răn đe và phòng ngừa vi phạm.

---

25. Phạm Thị Duyên Thảo. (2025). Quan điểm, giải pháp bảo đảm minh bạch và trách nhiệm giải trình trong kiểm soát quyền lực nhằm phòng chống tham nhũng ở Việt Nam. *Tạp chí Nghề luật* (số 5), tr. 10-15.

26. Lưu Quốc Trạng. (2025). *Bàn về quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính*. Truy cập ngày 22/01/2026, từ https://tapchitoaan.vn/ban-ve-quyet-dinh-hanh-chinh-la-doi-tuong-khoi-kien-vu-an-hanh-chinh14607.html?.

27. Án lệ số 10/2016/AL về quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, Án lệ số 27/AL/2019 về thụ lý, giải quyết vụ án hành chính liên quan đến nhà đất mà Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01/7/1991, Án lệ số 49/2021/AL về xác định quyết định hành chính ban hành không đúng thẩm quyền, Án lệ số 63/2023/AL về xem xét quyết định hành chính có liên quan đến hành vi hành chính bị khiếu kiện.

28. Nguyễn Hoàng Anh, *Một số vấn đề về tùy nghi hành chính*, tlđd.

Thứ hai, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức địa phương và xây dựng văn hóa pháp quyền trong thực thi quyền lực nhà nước.

Năng lực còn hạn chế của đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt ở cấp xã, là một trong những trở ngại lớn đối với việc kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thi hành pháp luật tại địa phương. Trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp được triển khai từ ngày 1/7/2025, yêu cầu về trình độ, kỹ năng pháp lý và năng lực áp dụng pháp luật của cán bộ, công chức cấp xã trở nên cấp thiết hơn. Do đó, cần tăng cường đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về kỹ năng xây dựng, áp dụng và giải thích pháp luật, nhất là kỹ năng thực hiện quyền tùy nghi hành chính một cách đúng đắn và thống nhất. Đồng thời, cần xây dựng các tài liệu hướng dẫn cụ thể cho từng lĩnh vực nhằm xác định rõ tiêu chí, điều kiện và giới hạn của quyền tùy nghi. Song song với đó, việc nâng cao đạo đức công vụ và xây dựng văn hóa pháp quyền, quán triệt tinh thần phụng sự Nhân dân, chống chủ nghĩa cá nhân và lợi ích nhóm, cần được coi là tiêu chí quan trọng trong đánh giá và sử dụng cán bộ[29].

Thứ ba, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính và ứng dụng công nghệ nhằm tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và thu hẹp phạm vi tùy nghi.'

Thực tiễn cho thấy, thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình trong xây dựng và thi hành pháp luật ở địa phương không chỉ làm suy giảm niềm tin của người dân mà còn tạo điều kiện cho quan liêu, lạm quyền và tham nhũng. Do đó, cải cách thủ tục hành chính gắn với chuyển đổi số cần được xác định là giải pháp trọng tâm nhằm thu hẹp phạm vi tùy nghi hành chính. Theo hướng này, cần tiếp tục đơn giản hóa thủ tục, loại bỏ các quy định mập mờ, chồng chéo và thực hiện nhất quán nguyên tắc "người dân, doanh nghiệp được làm những gì pháp luật không cấm"[30]. Việc đẩy mạnh dịch vụ công trực tuyến, cơ chế một cửa và tự động hóa quy trình xử lý hồ sơ sẽ giúp giảm tiếp xúc trực tiếp, hạn chế nguy cơ những nhiễu. Đồng thời, công khai quy trình, thời hạn và trách nhiệm giải quyết hồ sơ sẽ tăng cường áp lực giải trình, qua đó nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính.

Thứ tư, mở rộng phạm vi và nâng cao hiệu lực kiểm soát tư pháp đối với quyền lực hành chính ở địa phương.

Cần nghiên cứu mở rộng danh mục các quyết định hành chính, hành vi hành chính được quyền khởi kiện tại Tòa án, kể cả những quyết định hiện nay bị loại trừ như quyết định nội bộ hoặc quyết định mang tính chính sách chung nhưng có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Đồng thời, cần xem xét cho phép Tòa án xem xét tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật do UBND cấp tỉnh, cấp xã ban hành theo thủ tục tư pháp. Sự tồn tại của một cơ chế tài phán có thẩm quyền hủy bỏ văn bản trái pháp luật sẽ tạo sức răn đe đáng kể đối với cơ quan hành chính địa phương khi ban hành văn bản. Bên cạnh việc mở rộng thẩm quyền, cần chú trọng nâng cao chất lượng xét xử hành chính thông qua đào tạo chuyên sâu đội ngũ thẩm phán hành chính. Về lâu dài, có thể nghiên cứu khả năng hình thành hệ thống Tòa Hành chính chuyên trách, tách khỏi mô hình tòa án nhân dân chung, theo kinh nghiệm của một số quốc gia như Pháp, Nhật Bản[31]. Ngoài ra, việc phát triển án lệ và hướng dẫn xét xử trong lĩnh vực hành

29. Mục III.3 Nghị quyết số 66-NQ/TW.
30. Mục III.3 Nghị quyết số 66-NQ/TW.
31. Nguyễn Hoàng Anh, *Một số vấn đề về tùy nghi hành chính*, tlđd.

chính, đặc biệt là các nguyên tắc kiểm soát quyền lực như nguyên tắc hợp lý, tương xứng, thiện chí, cấm lạm dụng quyền lực, sẽ góp phần thống nhất nhận thức và thực tiễn xét xử, đồng thời giúp cơ quan hành chính tiên liệu rõ hơn giới hạn quyền lực của mình.

Kết luận

Kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính địa phương có ý nghĩa then chốt đối với hiệu lực bộ máy nhà nước và niềm tin của Nhân dân. Việc kiểm soát không nhằm "trói tay" mà để chính danh hóa, nâng cao hiệu quả quyền lực, giúp chính quyền địa phương hoạt động đúng hướng, hiệu quả và tạo động lực cho phát triển bền vững. Trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp đi vào hoạt động, cơ chế kiểm soát cần được tái cấu trúc phù hợp, tinh gọn nhưng chặt chẽ, gắn với trách nhiệm giải trình của từng cấp, qua đó bảo đảm pháp luật được thực thi nghiêm minh, thống nhất theo tinh thần Nghị quyết số 66-NQ/TW./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. (2016). *Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng, dân chủ.* Truy cập ngày 20/01/2026, từ https://documents1.worldbank.org/curated/en/651001468190165513/pdf/103435-PUB-PUBLIC-VN2035-Vietnamese-Final.pdf.

2. Nguyễn Văn Cương. (2021). Một số vấn đề lý luận về tổ chức thi hành pháp luật. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật* (số chuyên đề tháng 9).

3. Nguyễn Dương. (2017). *Bộ Nội vụ công khai 9 địa phương, đơn vị có "cả họ làm quan"*. Truy cập ngày 21/01/2026, từ https://dantri.com.vn/thoi-su/bo-noi-vu-cong-khai-9-dia-phuong-don-vi-co-ca-ho-lam-quan-20170217140817503.htm.

4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập II.* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

5. Bùi Trường Giang. (2020). *Tư tưởng Hồ Chí Minh về dân chủ và yêu cầu củng cố mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân trong giai đoạn hiện nay*. Truy cập ngày 22/01/2026, từ https://tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/819669/tu-tuong-ho-chi-minh-ve-dan-chu-va-yeu-cau-cung-co-moi-quan-he-giua-nha-nuoc-va-nhan-dan-trong-giai-doan-hien-nay.aspx?.

6. Cao Thị Hà. (2025). Kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương hai cấp. *Tạp chí Quản lý nhà nước* (số 359).

7. Võ Thị Hoa. (2021). Quan điểm của Đảng về xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong Văn kiện Đại hội XIII. *Tạp chí Lý luận chính trị và truyền thông* (số 10).

8. Hoàng Mai. (2025). *Nhận diện và giải pháp tháo gỡ các điểm nghẽn trong tổ chức, vận hành chính quyền địa phương hai cấp.* Truy cập ngày 07/5/2026, từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/11/11/nhan-dien-va-giai-phap-thao-go-cac-diem-nghen-trong-to-chuc-van-hanh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap/.

9. Phan Phương. (2025). *Kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật*. Truy cập ngày 21/01/2026, từ https://baotintuc.vn/thoi-su/kiem-soat-quyen-luc-trong-xay-dung-va-thi-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat-20250202113100227.htm.

10. Lê Sơn. (2021). *Phát hiện và kết luận 660 văn bản trái pháp luật*. Truy cập ngày 21/01/2026, từ https://baochinhphu.vn/phat-hien-va-ket-luan-660-van-ban-trai-phap-luat-102292756.htm.

11. Đinh Dũng Sỹ. (2024). Bàn về kiểm soát quyền lực nhà nước trong hoạt động xây dựng pháp luật. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* (số 22).

12. Phạm Thị Duyên Thảo. (2025). Quan điểm, giải pháp bảo đảm minh bạch và trách nhiệm giải trình trong kiểm soát quyền lực nhằm phòng chống tham nhũng ở Việt Nam. *Tạp chí Nghề luật* (số 5).

13. Trần Quyết Thắng. (2023). *Kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*. Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng.

14. Lưu Quốc Trạng. (2025). *Bàn về quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính*. Truy cập ngày 22/01/2026, từ https://tapchitoaan.vn/ban-ve-quyet-dinh-hanh-chinh-la-doi-tuong-khoi-kien-vu-an-hanh-chinh14607.html?.

15. Nguyễn Phú Trọng. (2023). *Kiên quyết, kiên trì đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực góp phần xây dựng Đảng và Nhà nước ta ngày càng trong sạch, vững mạnh*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 103

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TRUNG ƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

Phạm Vân Anh[*]

Tóm tắt: *Trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị và tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp[1], việc hoàn thiện pháp luật về chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương (TPTTTU) là đòi hỏi cấp thiết nhằm đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại. Với vai trò là động lực phát triển của quốc gia và vùng, chính quyền TPTTTU là thiết chế quản trị đô thị đặc thù trong cấu trúc quyền lực nhà nước, có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu lực, hiệu quả quản trị quốc gia. Bài viết phân tích cơ sở lý luận về quản trị quốc gia hiện đại; đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động của chính quyền TPTTTU, chỉ ra những kết quả đạt được và các hạn chế trong phân quyền, tổ chức bộ máy, cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân cấp gắn với kiểm soát quyền lực, đổi mới mô hình chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình, qua đó góp phần hiện đại hóa quản trị quốc gia ở Việt Nam hiện nay.*

Từ khóa: *Chính quyền địa phương; Kiểm soát quyền lực; Phân quyền; Quản trị quốc gia hiện đại; Thành phố trực thuộc Trung ương.*

Abstract: *In the context of implementing Resolution No. 66-NQ/TW of the Politburo and restructuring local governments under the two-tier model, improving the legal framework governing centrally run city authorities has become an urgent requirement to meet the demands of modern national governance. As key drivers of national and regional development, centrally run cities constitute special urban governance institutions within the unified state power structure, exerting a direct impact on the effectiveness and efficiency of national governance. This article examines the theoretical foundations of modern national governance and assesses the current legal framework regulating the organization and operation of centrally run city authorities, identifying both achievements and shortcomings in decentralization, organizational arrangements, power control mechanisms, and accountability. On that basis, the article proposes a set of solutions aimed at improving legal regulations on decentralization associated with effective power control, reforming the urban government model toward greater efficiency and effectiveness, and strengthening transparency and accountability. These recommendations seek to enhance urban governance performance and contribute to the modernization of national governance in Vietnam.*

[*] TS; Trường Chính trị TP. Cần Thơ.

1. Điều 1 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025

Keywords: *Centrally run cities; Decentralization; Local government; Modern national governance; Power control.*

Mở đầu

Trong tiến trình đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và đổi mới toàn diện hoạt động quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương nói riêng đang đứng trước những yêu cầu đổi mới căn bản cả về thể chế, mô hình tổ chức và phương thức vận hành. Là những trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học - công nghệ và đối ngoại quan trọng của cả nước, các thành phố trực thuộc Trung ương giữ vai trò đặc biệt trong việc dẫn dắt phát triển vùng, lan tỏa động lực tăng trưởng và hiện thực hóa các mục tiêu phát triển nhanh và bền vững của quốc gia. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương không chỉ là yêu cầu nội tại của cải cách hành chính, mà còn là nội dung cốt lõi của đổi mới quản trị quốc gia hiện đại, đòi hỏi bộ máy chính quyền đô thị phải được thiết kế theo hướng tinh gọn, phân định rõ thẩm quyền, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực, phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền thành phố, đồng thời bảo đảm sự thống nhất, thông suốt trong quản lý nhà nước.

Thực tiễn thi hành pháp luật thời gian qua cho thấy, mặc dù hệ thống pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương đã từng bước được sửa đổi, bổ sung theo hướng phù hợp hơn với yêu cầu phát triển và quản lý đô thị, song cách tiếp cận pháp lý hiện hành vẫn chủ yếu mang tính điều chỉnh thống nhất cho cả tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương[2]. Cách tiếp cận này chưa phản ánh đầy đủ sự khác biệt về tính chất, quy mô, chức năng và yêu cầu quản trị của chính quyền thành phố - nơi tập trung dân cư đông, không gian phát triển phức hợp, hoạt động quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và giữ vai trò trung tâm vùng. Trên thực tế, nhiều yêu cầu mang tính đặc thù của quản trị đô thị lớn hiện nay vẫn phải được xử lý thông qua các nghị quyết riêng lẻ của Quốc hội, trong khi khuôn khổ pháp lý chung chưa hình thành được một thiết kế pháp lý chuyên biệt, đồng bộ và ổn định cho tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương.

Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tiếp tục rà soát, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương nhằm bảo đảm tính tương thích, đồng bộ và khả thi của hệ thống pháp luật. Trong bối cảnh mới, chính quyền thành phố không chỉ thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, mà còn giữ vai trò chủ thể kiến tạo phát triển, điều phối liên ngành, liên vùng, cung ứng dịch vụ công chất lượng cao và thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong quản trị đô thị. Xuất phát từ những yêu cầu lý luận và thực tiễn đó, bài viết tập trung phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, làm rõ những hạn chế, bất cập của pháp luật hiện hành, từ đó đề xuất một số định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

2. Điều 1 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025

1. Nhận thức về quản trị quốc gia hiện đại và yêu cầu đặt ra đối với chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương

Quản trị quốc gia hiện đại là khái niệm phản ánh sự chuyển biến căn bản trong tư duy và phương thức quản lý nhà nước, từ mô hình quản lý hành chính truyền thống, nặng về mệnh lệnh - kiểm soát, sang mô hình quản trị đề cao hiệu quả quản lý công, chất lượng cung ứng dịch vụ công, tính minh bạch và sự tham gia của xã hội.[3] Theo cách tiếp cận hiện đại, quản trị quốc gia không chỉ là hoạt động của các cơ quan nhà nước, mà là tổng thể các cơ chế, thể chế và phương thức tương tác giữa Nhà nước, thị trường và xã hội nhằm đạt được các mục tiêu phát triển chung trên cơ sở pháp quyền, minh bạch và trách nhiệm giải trình.[4]

Về bản chất, quản trị quốc gia hiện đại được đặc trưng bởi một số nội dung cốt lõi: (i) thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, gắn quản trị với xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền; (ii) phân định rõ thẩm quyền, tăng cường phân cấp, phân quyền đi đôi với kiểm soát quyền lực; (iii) quản trị đa chủ thể, đề cao sự phối hợp liên ngành, liên cấp và sự tham gia của Nhân dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội; (iv) quản trị dựa trên dữ liệu, khoa học, công nghệ và chuyển đổi số; và (v) lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm của quá trình cung ứng dịch vụ công và hoạch định chính sách.[5]

Các thành phố trực thuộc Trung ương giữ vị trí đặc biệt trong hệ thống chính quyền địa phương, không chỉ là đơn vị hành chính cấp tỉnh mà còn là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học - công nghệ và động lực phát triển của vùng và quốc gia. Quy mô dân số lớn, mật độ kinh tế cao, không gian phát triển phức hợp và mức độ hội nhập sâu rộng khiến hoạt động quản lý nhà nước tại các đô thị này mang tính đa ngành, biến động nhanh và có tác động lan tỏa mạnh. Vì vậy, cần tiếp cận chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương như một chủ thể quản trị đô thị lớn, thay vì chỉ nhìn nhận theo mô hình hành chính truyền thống.

Trong thực tiễn, chính quyền thành phố không chỉ thực thi pháp luật mà còn trực tiếp hoạch định, điều phối chiến lược phát triển dài hạn, quản lý không gian đô thị, phân bổ nguồn lực lớn và xử lý các vấn đề xã hội phức tạp do đô thị hóa nhanh. Nhiều vấn đề như hạ tầng, giao thông, môi trường, nhà ở hay an sinh xã hội có tính liên ngành, liên vùng rõ rệt, đòi hỏi năng lực điều phối vượt ra ngoài phạm vi một đơn vị hành chính thông thường. Điều này đặt ra yêu cầu phải trao thẩm quyền đủ rộng, phân định rõ ràng và thiết kế cơ chế điều phối hiệu quả, thay vì phụ thuộc vào cơ chế xin – cho hoặc ủy quyền hành chính.

Cùng với việc mở rộng thẩm quyền, yêu cầu kiểm soát quyền lực và đổi mới phương thức hoạt động của chính quyền thành phố cũng trở nên cấp thiết. Quy mô quyền lực và nguồn lực tập trung lớn đòi hỏi thiết chế giám sát, phản biện và trách nhiệm giải trình phải được tăng cường tương xứng. Đồng thời, theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII, chính quyền cần chuyển mạnh từ tư duy "quản lý – kiểm soát" sang

3.World Bank. (1992). Governance and Development. Washington, DC: World Bank, tr. 1; United Nations Development Programme (UNDP). (1997). Governance for Sustainable Human Development. New York: UNDP, tr. 2-3.

4. Christopher Hood (1991), "A Public Management for All Seasons?", Public Administration, Vol. 69(1); David Osborne & Ted Gaebler (1992), Reinventing Government; World Bank (1992), Governance and Development.

5. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam;

United Nations Development Programme, Governance for Sustainable Human Development, 1997.

"kiến tạo – phục vụ – điều phối phát triển", lấy hiệu quả quản trị và chất lượng sống của người dân làm thước đo, gắn với ứng dụng công nghệ số và tạo dư địa linh hoạt cho các mô hình quản trị đô thị mới.

2. Thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương

2.1. Khung pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương

Hiện nay, tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương được điều chỉnh bởi một hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ, trong đó nền tảng là Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, cùng với các luật chuyên ngành và văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành. Các quy định này xác lập vị trí pháp lý chung của chính quyền địa phương, đồng thời tạo khuôn khổ pháp lý thống nhất cho việc tổ chức và vận hành chính quyền các cấp trong phạm vi cả nước.

Bên cạnh khuôn khổ pháp luật chung, trong thời gian qua, Quốc hội đã ban hành nhiều nghị quyết thí điểm về tổ chức chính quyền đô thị và cơ chế, chính sách đặc thù đối với một số thành phố trực thuộc Trung ương. Đáng chú ý, cuối năm 2025, Quốc hội tiếp tục ban hành các nghị quyết sửa đổi, bổ sung cơ chế đặc thù đối với một số thành phố lớn, qua đó mở rộng không gian pháp lý cho việc thực hiện các dự án trọng điểm, điều chỉnh cơ chế tài chính - ngân sách, đầu tư công và quản lý đô thị. Riêng Hà Nội, ngoài các nghị quyết đặc thù, còn được điều chỉnh bởi Luật Thủ đô với phạm vi điều chỉnh rộng và mức độ thể chế hóa cao hơn.

Đối với Cần Thơ, cơ chế đặc thù theo Nghị quyết số 45/2022/QH15 bước đầu tạo điều kiện cho thành phố trong việc huy động nguồn lực tài chính, quyết định một số khoản phí, lệ phí, thực hiện ủy quyền hạn chế trong lĩnh vực đất đai và thu hút đầu tư vào các dự án trọng điểm. Tuy nhiên, so với Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, phạm vi và mức độ đặc thù dành cho Cần Thơ còn tương đối hẹp, chủ yếu tập trung vào một số công cụ tài chính - đầu tư cụ thể, chưa mở rộng sang các lĩnh vực cốt lõi của quản trị đô thị như quy hoạch tích hợp, tổ chức bộ máy, phân quyền quản lý không gian đô thị và điều phối phát triển vùng.

Nhìn tổng thể, khung pháp luật hiện hành đã từng bước ghi nhận vị trí, vai trò của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong hệ thống chính quyền địa phương; tạo cơ sở pháp lý cho việc thí điểm mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế đặc thù; đồng thời phản ánh nỗ lực dung hòa giữa yêu cầu thống nhất của hệ thống pháp luật với nhu cầu đa dạng của quản trị đô thị. Tuy nhiên, trong bối cảnh triển khai thống nhất mô hình chính quyền địa phương hai cấp từ ngày 01/7/2025, các quy định này ngày càng bộc lộ những giới hạn nhất định về tính tương thích, tính ổn định và mức độ đáp ứng yêu cầu quản trị các đô thị lớn, đòi hỏi tiếp tục được rà soát và hoàn thiện.

2.2. Thực trạng pháp luật về tổ chức bộ máy chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương

Về mô hình tổ chức, pháp luật hiện hành tiếp cận chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương chủ yếu theo khuôn mẫu chung của chính quyền địa phương, với cơ cấu gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, có điều chỉnh nhất định khi áp dụng mô hình chính quyền đô thị. Cách tiếp cận này góp phần bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của hệ thống chính quyền từ

trung ương đến địa phương, song đồng thời cũng làm hạn chế khả năng phản ánh đầy đủ tính chất đặc thù, quy mô và mức độ phức tạp của quản trị đô thị lớn, đô thị đặc biệt.

Qua đối chiếu quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 với các nghị quyết của Quốc hội về cơ chế, chính sách đặc thù đối với một số thành phố trực thuộc Trung ương, có thể nhận thấy khuôn khổ pháp luật chung về tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vẫn được thiết kế theo hướng thống nhất, áp dụng đồng dạng giữa tỉnh và thành phố. Điều này cho thấy pháp luật hiện hành chưa tạo ra không gian pháp lý đủ linh hoạt để chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương chủ động thiết kế mô hình tổ chức bộ máy phù hợp với yêu cầu quản trị đô thị đặc biệt, quy mô dân số lớn và mức độ đô thị hóa cao. Thực tiễn triển khai thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh thời gian qua cho thấy, việc tinh gọn đầu mối và không tổ chức Hội đồng nhân dân ở một số cấp hành chính đã góp phần nâng cao tính chủ động, rút ngắn quy trình xử lý công việc hành chính đô thị. Tuy nhiên, các báo cáo tổng kết cũng cho thấy cơ chế tổ chức bộ máy và phân định chức năng của các cơ quan chuyên môn vẫn chịu sự ràng buộc lớn từ khuôn khổ pháp luật áp dụng thống nhất cho chính quyền cấp tỉnh, làm hạn chế tính linh hoạt trong quản trị đô thị đặc biệt và quản lý không gian đô thị quy mô lớn.[6]

Trong điều kiện thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, vai trò điều phối của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương đối với các đơn vị hành chính cấp dưới và các không gian phát triển liên thông ngày càng trở nên quan trọng. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành mới chỉ bước đầu ghi nhận vai trò này về mặt nguyên tắc[7], chưa được cụ thể hóa thành các thiết kế tổ chức và cơ chế vận hành đủ mạnh, dẫn đến việc tổ chức bộ máy chính quyền thành phố chưa thật sự tương xứng với yêu cầu quản trị đô thị hiện đại.

2.3. Thực trạng pháp luật về thẩm quyền và phân cấp, phân quyền

Phân cấp, phân quyền là nội dung trung tâm trong pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương. Thời gian qua, hệ thống pháp luật đã có những bước tiến nhất định trong việc mở rộng thẩm quyền cho chính quyền thành phố trên một số lĩnh vực như quy hoạch, đầu tư, tài chính – ngân sách, tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ, công chức. Những điều chỉnh này góp phần nâng cao tính chủ động của chính quyền thành phố trong giải quyết các vấn đề phát sinh nhanh, phức tạp của quản lý đô thị.

Tuy nhiên, việc phân cấp, phân quyền hiện nay vẫn mang tính từng phần, thiếu tính hệ thống và chưa được thiết kế đồng bộ với các cơ chế bảo đảm thực thi. Trong nhiều lĩnh vực quản lý quan trọng, thẩm quyền của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương vẫn phụ thuộc lớn vào quyết định hoặc sự phê duyệt của các cơ quan trung ương, làm giảm tính linh hoạt và kịp thời trong điều hành đô thị. Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính (PAR INDEX) của Bộ Nội vụ trong những năm gần đây[8] cũng cho thấy nhiều địa phương tiếp tục phản ánh tình trạng phân cấp nhiệm vụ nhưng chưa đi đôi với phân bổ đầy đủ nguồn lực tài chính, nhân sự và điều kiện tổ chức thực hiện[9]. Ranh giới thẩm quyền giữa chính quyền thành phố và các bộ, ngành trung ương trong một

6. Bộ Nội vụ. (2024). Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính năm 2023 của các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

7. Điều 4 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2025

8. Bộ Nội vụ. Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính (PAR INDEX) năm 2023, năm 2024, năm 2025.

9. Tạp chí Kinh tế Tài chính online, (2025), *Phân cấp, phân quyền về tài chính công trong chính quyền địa phương 2 cấp*, truy cập ngày 11/5/2026.

số lĩnh vực chuyên ngành chưa thật sự rõ ràng, dẫn đến tình trạng chồng chéo hoặc kéo dài quy trình xử lý công việc.

Đáng chú ý, Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành đã thiết lập được cơ chế pháp lý để bảo đảm nguyên tắc thẩm quyền đi đôi với trách nhiệm, quyền hạn gắn với nguồn lực nhưng tính khả thi và hiệu quả việc thực thi vẫn chưa cao.[10] Việc phân quyền cho chính quyền thành phố chưa luôn gắn liền với phân bổ tương xứng về nguồn lực tài chính, nhân sự và công cụ quản lý, làm hạn chế hiệu quả thực thi các nhiệm vụ được giao, nhất là trong bối cảnh quản trị đô thị đòi hỏi năng lực chuyên môn cao và khả năng ra quyết định nhanh chóng.

2.4. Thực trạng pháp luật về phương thức hoạt động và cơ chế kiểm soát quyền lực

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương đã bước đầu ghi nhận yêu cầu đổi mới phương thức hoạt động theo hướng công khai, minh bạch, tăng cường trách nhiệm giải trình và sự tham gia của Nhân dân. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu dừng lại ở mức nguyên tắc, chưa được cụ thể hóa thành các cơ chế, quy trình pháp lý rõ ràng, thống nhất và có tính khả thi cao trong thực tiễn quản trị đô thị.

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân và các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân thành phố, cũng như vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên, chưa được thiết kế tương xứng với quy mô quyền lực và phạm vi tác động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương. Hiệu lực ràng buộc pháp lý của các cơ chế giám sát còn hạn chế, trong khi các kênh tham gia trực tiếp của Nhân dân vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách đô thị chưa được thể chế hóa đầy đủ.[11]

Bên cạnh đó, pháp luật về chính quyền thành phố chưa theo kịp yêu cầu của quản trị số và quản trị dựa trên dữ liệu. Các quy định về chia sẻ dữ liệu, kết nối thông tin, ứng dụng công nghệ số đã được thiết kế tương đối đầy đủ. Đặc biệt, Luật Dữ liệu năm 2024[12] đã lần đầu tiên thiết lập khung pháp lý tương đối toàn diện về xây dựng, phát triển, quản trị, kết nối, chia sẻ và khai thác dữ liệu số trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Luật không chỉ xác lập các nguyên tắc quản trị dữ liệu mà còn quy định tương đối cụ thể về dữ liệu dùng chung, dữ liệu mở, cơ chế điều phối dữ liệu, nền tảng tích hợp - chia sẻ dữ liệu và trách nhiệm kết nối giữa các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành và hệ thống thông tin của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, việc triển khai trong hoạt động của chính quyền thành phố còn phân tán, thiếu tính thống nhất[13], làm giảm hiệu quả triển khai chính quyền số và đô thị thông minh - những yếu tố ngày càng giữ vai trò then chốt trong quản trị đô thị hiện đại.

2.5. Đánh giá chung

Từ những phân tích bên trên, có thể khẳng định rằng, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương đã có những bước tiến quan trọng, phản ánh nỗ lực thích ứng của Nhà nước trước yêu cầu phát triển đô thị nhanh và hội nhập quốc tế sâu rộng. Tuy nhiên, trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp và chuyển mạnh sang quản trị quốc gia hiện đại, hệ thống pháp luật hiện hành vẫn chủ yếu được thiết kế theo logic

10. Bộ Nội vụ. Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính (PAR INDEX) năm 2025.
11. Điều 5, Điều 7, Điều 11 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025.
12. Điều 5,7, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37,... Luật Dữ liệu 2024
13 Bộ Nội vụ. Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính (PAR INDEX) năm 2025.

chung của chính quyền địa phương, trong khi các yếu tố đặc thù của quản trị đô thị lớn mới chủ yếu được điều chỉnh thông qua các cơ chế thí điểm, phân tán và chưa ổn định, thể hiện ở việc mỗi thành phố trực thuộc Trung ương lại được áp dụng các cơ chế pháp lý đặc thù riêng biệt thông qua nghị quyết của Quốc hội hoặc các đạo luật chuyên biệt[14]. Điều này cho thấy pháp luật hiện hành chưa hình thành được một khuôn khổ pháp lý thống nhất, ổn định và mang tính hệ thống đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong điều kiện phát triển đô thị hiện đại và quản trị đô thị quy mô lớn.

Những giới hạn này cho thấy nhu cầu tiếp tục nhận diện, đánh giá một cách thận trọng và toàn diện các vấn đề đặt ra đối với pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, làm cơ sở cho việc xác định các định hướng và giải pháp hoàn thiện trong phần tiếp theo của bài viết.

3. Yêu cầu hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp từ năm 2025 không chỉ làm thay đổi cấu trúc tổ chức bộ máy chính quyền địa phương mà còn đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương theo hướng phù hợp hơn với đặc điểm quản trị đô thị hiện đại. Trong bối cảnh các thành phố trực thuộc Trung ương ngày càng giữ vai trò trung tâm phát triển vùng, trung tâm đổi mới sáng tạo, tài chính, logistics và chuyển đổi số, pháp luật hiện hành cần tiếp tục được hoàn thiện nhằm bảo đảm tính tự chủ, hiệu lực quản trị, khả năng điều hành linh hoạt cũng như cơ chế kiểm soát quyền lực phù hợp với quy mô và tính chất quản trị đô thị đặc biệt.

Một là, mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm gia tăng vai trò và trách nhiệm quản trị tổng hợp của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, trong khi khuôn khổ pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố chưa được thiết kế tương xứng. Trong điều kiện không còn cấp trung gian, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương không chỉ thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn rộng, mà còn trực tiếp đảm nhiệm vai trò điều phối phát triển kinh tế - xã hội, quản lý không gian đô thị, tổ chức cung ứng dịch vụ công và liên kết phát triển vùng. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn tiếp cận chính quyền thành phố chủ yếu theo logic của chính quyền cấp tỉnh nói chung, trong khi các đặc điểm đặc thù của quản trị đô thị lớn, quản trị vùng đô thị hóa và điều phối liên ngành, liên địa phương chưa được thể chế hóa đầy đủ. Điều này dẫn đến khoảng trống giữa yêu cầu thực tiễn ngày càng mở rộng của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương với khuôn khổ pháp lý còn mang tính khung, khó đáp ứng kịp thời các vấn đề phát sinh nhanh và phức tạp của quản trị đô thị hiện đại.

Hai là, yêu cầu hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền cho chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong mô hình hai cấp trở nên cấp thiết hơn, song pháp luật hiện hành chưa tạo được cơ chế phân quyền thực sự rõ ràng, ổn định và thống nhất. Trong bối cảnh mô hình hai cấp, chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương phải trực tiếp giải quyết nhiều nhiệm vụ trước đây được phân bổ qua các tầng nấc trung gian. Điều này đòi hỏi sự mở rộng thực chất về thẩm quyền,

14 Thành phố Hồ Chí Minh được áp dụng cơ chế đặc thù theo Nghị quyết số 98/2023/QH15, thành phố Đà Nẵng và thành phố Cần Thơ cũng có các nghị quyết riêng về tổ chức chính quyền đô thị và cơ chế phát triển đặc thù; thành phố Hà Nội được điều chỉnh bởi Luật Thủ đô,...

đi kèm với nguồn lực tương xứng và cơ chế chịu trách nhiệm rõ ràng. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy việc phân cấp, phân quyền hiện nay vẫn chủ yếu được thực hiện thông qua các cơ chế đặc thù, thí điểm hoặc quyết định hành chính của cơ quan trung ương, thay vì được thiết lập thành khuôn khổ pháp lý thống nhất áp dụng cho các thành phố trực thuộc Trung ương. Sự chồng chéo hoặc chưa rõ ràng về thẩm quyền giữa chính quyền thành phố với các bộ, ngành trung ương trong một số lĩnh vực quản lý chuyên ngành cũng trở nên rõ nét hơn trong điều kiện vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Ba là, mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm nổi bật yêu cầu đổi mới phương thức hoạt động và cơ chế kiểm soát quyền lực đối với chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, trong khi pháp luật hiện hành chưa theo kịp yêu cầu này. Khi quyền hạn và phạm vi tác động của chính quyền thành phố ngày càng mở rộng, yêu cầu về minh bạch, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực trở nên đặc biệt quan trọng. Tuy nhiên, các thiết chế giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân và các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân thành phố, cũng như cơ chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, chưa được thiết kế thật sự tương xứng với quy mô và tính chất quản trị của các đô thị lớn. Bên cạnh đó, mặc dù pháp luật về dữ liệu, chuyển đổi số và chính quyền số thời gian gần đây đã từng bước được hoàn thiện, song việc tổ chức thực hiện và liên thông dữ liệu trong hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương vẫn đặt ra nhiều thách thức, ảnh hưởng đến yêu cầu đổi mới phương thức quản trị đô thị trong bối cảnh phát triển chính quyền số và đô thị thông minh.

Bốn là, sự song hành giữa khuôn khổ pháp luật chung và các cơ chế, chính sách đặc thù đặt ra vấn đề về tính thống nhất và ổn định của hệ thống pháp luật. Trong khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 điều chỉnh chung cho cả tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương, nhiều vấn đề cốt lõi của quản trị đô thị lớn lại đang được điều chỉnh thông qua các nghị quyết thí điểm riêng lẻ của Quốc hội. Cách tiếp cận này tạo điều kiện linh hoạt trong ngắn hạn, nhưng đồng thời làm phát sinh nguy cơ phân mảnh thể chế, thiếu tính nhất quán và khó dự báo trong dài hạn, nhất là khi mô hình chính quyền địa phương hai cấp được triển khai thống nhất trên phạm vi cả nước.

Từ những vấn đề nêu trên có thể thấy, bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp không chỉ đặt ra yêu cầu điều chỉnh kỹ thuật pháp lý đơn thuần, mà còn đòi hỏi cách tiếp cận toàn diện hơn đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, làm tiền đề cho việc xác định các định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật trong giai đoạn tiếp theo.

4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương

Một là, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về mô hình tổ chức và vị trí pháp lý của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đã có bước tiến quan trọng khi thiết kế các quy định riêng đối với chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc Trung ương, bao gồm quy định về tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân, Ủy ban Nhân dân thành phố. Các quy định hiện hành vẫn chủ yếu tập trung vào phương diện tổ chức hành chính và phân định thẩm quyền chung, trong khi nhiều đặc điểm đặc thù của quản trị đô thị lớn như điều phối phát triển vùng đô thị, quản trị không gian đô thị tích hợp, quản trị đô thị thông minh và cơ chế điều phối liên ngành, liên địa

phương vẫn chưa được thể chế hóa đầy đủ và thống nhất. Do đó, cần tiếp tục rà soát Chương III, IV của Luật, đặc biệt các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc Trung ương, đồng thời tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 98/2023/QH15 và nghiên cứu những quy định mới trong Luật Thủ đô 2026 để luật hóa những cơ chế quản trị đô thị phù hợp, bảo đảm hình thành khuôn khổ pháp lý ổn định và thống nhất đối với các đô thị lớn ở Việt Nam.

Hai là, hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền giữa chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương với chính quyền cấp cơ sở theo hướng rõ ràng, ổn định và gắn với cơ chế bảo đảm thực thi. Tiếp tục rà soát các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 về phân định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương nhằm làm rõ hơn phạm vi thẩm quyền chủ động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương trong các lĩnh vực quản trị đô thị cốt lõi. Đồng thời, cần sửa đổi, bổ sung và bảo đảm tính thống nhất giữa Luật Tổ chức chính quyền địa phương với các luật chuyên ngành như Luật Đất đai 2024, Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn 2024, Luật Đầu tư công và Luật Ngân sách nhà nước theo hướng mở rộng thẩm quyền quyết định, phê duyệt và tổ chức thực hiện cho chính quyền thành phố trong các lĩnh vực quy hoạch, đầu tư, quản lý đất đai, hạ tầng và dịch vụ công đô thị. Đồng thời, cần tiếp tục rà soát các nghị định quy định về phân cấp quản lý trong các lĩnh vực quy hoạch, đầu tư, đất đai, xây dựng, giao thông đô thị và tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân nhằm bảo đảm tính thống nhất với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Bên cạnh đó, cần bổ sung các cơ chế pháp lý bảo đảm thực thi phân quyền, nhất là cơ chế phân bổ nguồn lực tài chính, dữ liệu, biên chế và trách nhiệm giải trình tương ứng với thẩm quyền được giao, qua đó bảo đảm nguyên tắc "thẩm quyền đi đôi với trách nhiệm" trong quản trị đô thị.

Ba là, đổi mới phương thức hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương theo hướng tăng cường kiểm soát quyền lực, phát huy dân chủ và đẩy mạnh quản trị số. Trong điều kiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm gia tăng phạm vi và cường độ thực thi quyền lực của chính quyền thành phố, pháp luật cần hoàn thiện đồng bộ cơ chế giám sát, trách nhiệm giải trình và minh bạch trong hoạt động quản trị đô thị, đồng thời thể chế hóa đầy đủ vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và sự tham gia thực chất của Nhân dân. Song song với đó, cần xây dựng hành lang pháp lý thống nhất cho quản trị dựa trên dữ liệu, ứng dụng công nghệ số và phát triển đô thị thông minh, bảo đảm kết nối, chia sẻ thông tin giữa các cấp chính quyền; qua đó không chỉ nâng cao hiệu quả quản lý, điều hành mà còn tạo công cụ hữu hiệu để phòng ngừa lạm quyền, tăng cường công khai, minh bạch và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại.

Bốn là, trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp được triển khai thống nhất trên phạm vi cả nước, việc duy trì song song khuôn khổ pháp luật chung và các nghị quyết thí điểm, cơ chế đặc thù nếu không được rà soát, điều chỉnh kịp thời có thể dẫn đến phân mảnh thể chế, thiếu nhất quán và giảm tính dự báo của môi trường pháp lý. Do đó, cần thiết lập cơ chế đánh giá định kỳ các chính sách đặc thù đã ban hành, lựa chọn những nội dung phù hợp, đã được thực tiễn kiểm nghiệm để thể chế hóa vào luật chung, đồng thời sửa đổi hoặc bãi bỏ các quy định không còn tương thích với yêu cầu phân cấp, phân quyền hiện nay. Do đó, việc rà soát, sửa đổi các nghị quyết về cơ chế, chính sách đặc thù, trong đó có Nghị quyết số 45/2022/QH15 đối với thành phố Cần Thơ, để bảo đảm phù hợp với bối cảnh mới là cần thiết. Trong điều kiện triển khai

mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cần đánh giá lại phạm vi, nội dung và phương thức áp dụng các cơ chế đặc thù đã được Quốc hội ban hành trước đây. Đối với Nghị quyết số 45/2022/QH15, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung theo hướng mở rộng hợp lý thẩm quyền cho chính quyền thành phố Cần Thơ trong một số lĩnh vực quản trị đô thị cốt lõi như quy hoạch, quản lý không gian phát triển, điều hành ngân sách và tổ chức thực hiện các dự án phát triển đô thị, đồng thời bảo đảm sự thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025. Việc điều chỉnh này không nhằm tạo ưu ái mang tính cục bộ, mà nhằm bảo đảm sự tương thích của cơ chế đặc thù với bối cảnh phân cấp, phân quyền mới, qua đó nâng cao hiệu quả quản trị đô thị và phát huy vai trò trung tâm vùng của thành phố Cần Thơ.

5. Kết luận

Trong bối cảnh đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp cho thấy, mặc dù khuôn khổ pháp luật hiện hành đã có những điều chỉnh đáng kể, song vẫn còn những khoảng trống và hạn chế nhất định trong việc thể chế hóa đầy đủ các yêu cầu của quản trị đô thị lớn, đô thị đặc biệt. Trên cơ sở phân tích nhận thức lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và những vấn đề đặt ra trong bối cảnh mới, bài viết đã đề xuất một số định hướng hoàn thiện pháp luật theo hướng tăng cường tính đặc thù, tính khả thi và hiệu quả quản trị của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương, góp phần đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII* (Tập I, II). Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

2. Chính phủ. (2023). *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021–2030*. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

3. Chính phủ. (2024). *Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030*. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

4. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2013). *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

5. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

6. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2023). *Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh*. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

7. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2026). *Luật Thủ đô*

8. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2022). *Nghị quyết về cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng*. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

9. Nguyễn Minh Đoan. (2021). *Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

10. World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank Publications.

11. World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank, tr. 1;

12. United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP, tr. 2–3.

13. OECD. (2020). *OECD public governance review: Policy coherence for sustainable development*. OECD Publishing.

14. Bộ Nội vụ (2024, 2025, 2026). *Báo cáo Chỉ số cải cách hành chính (PAR INDEX)* năm 2023, 2024, 2025.

ĐẢM BẢO TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP VÀ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG CÁC LĨNH VỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Nguyễn Hoàng Thơ[*]
Nguyễn Bảo Duy[**]

Tóm tắt: *Việc phải tiến hành sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới nhiều văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) trong thời gian tương đối ngắn để chuyển giao thẩm quyền song song với hoạt động phân cấp, phân quyền mạnh mẽ cho địa phương trong nhiều lĩnh vực nên khó tránh khỏi tình trạng VBQPPL được ban hành tồn tại những hạn chế nhất định về cả hình thức lẫn nội dung. Hệ quả dẫn đến VBQPPL được ban hành không lâu phải tiến hành sửa đổi, bổ sung, kéo theo tính ổn định của hệ thống VBQPPL không được đảm bảo, từ đó làm giảm hiệu quả thực thi, áp dụng pháp luật trong thực tiễn. Bài viết tập trung phân tích một số hạn chế trong công tác soạn thảo và ban hành VBQPPL khi triển khai vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đặc biệt là những hạn chế tác động trực tiếp đến tính ổn định của hệ thống VBQPPL. Qua đó, đề xuất một số giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật để hướng đến mục tiêu đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.*

Từ khóa: *tính ổn định; chính quyền hai cấp; ban hành VBQPPL.*

Abstract: *The requirement to revise, supplement, or promulgate a large number of legal normative documents within a relatively short period of time, in parallel with the processes of transferring authority and strongly promoting the delineation, decentralization, and devolution of powers to local authorities across multiple sectors, has inevitably led to certain limitations in both the form and content of these documents. As a consequence, many legal normative documents must be amended or supplemented shortly after their promulgation, resulting in a lack of stability in the legal normative system, thereby diminishing the effectiveness of law enforcement and application in practice. This article focuses on analyzing several shortcomings in the process of drafting and promulgating legal normative documents during the implementation of the two-tier local government model, particularly those directly affecting the stability of the legal normative system. On that basis, the article proposes several solutions and recommendations to improve the legal framework, aiming to meet the requirements of building a socialist rule-of-law state of Vietnam of the People, by the People, and for the People.*

Keywords: *legal stability; two-tier local government; promulgation of legal normative documents.*

[*] ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
[**] Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

1. Đặt vấn đề

Tính ổn định là một trong các tiêu chí quan trọng được thừa nhận rộng rãi bởi giới nghiên cứu khoa học luật khi đánh giá chất lượng của hệ thống VBQPPL, nhất là tại các quốc gia có truyền thống ưu tiên coi trọng pháp luật thành văn (Civil Law) trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Theo các chuyên gia trong Dự án công lý thế giới *(World justice project)* đã đưa ra tiêu chí "Pháp luật phải rõ ràng được công bố công khai, ổn định"[1] là một trong các yêu cầu cần tuân thủ trong soạn thảo và ban hành pháp luật của Nhà nước pháp quyền. Giáo sư luật Lon Fuller của Đại học Harvard đã nhận định rằng "Tính ổn định" là một trong tám tiêu chuẩn đánh giá nội tại của pháp luật[2]. Bên cạnh đó, giáo trình nghiên cứu về Kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của VBQPPL cũng đã chỉ ra việc "Bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật" là một trong các tiêu chuẩn để xem văn bản được ban hành là "tốt"[3]. Theo quan điểm định hướng của Đảng tại Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới cũng đã quán triệt tinh thần đó thông qua định hướng "Xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội..."[4]. Căn cứ trên cơ sở định hướng của Đảng, các nghiên cứu lý luận và kết quả đánh giá thực tiễn thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (SĐBS 2020), Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 (SĐBS) đã luật hóa nội dung về tính ổn định của pháp luật thông qua nguyên tắc "… bảo đảm dân chủ, công bằng, nhân đạo, công khai, minh bạch, khoa học, kịp thời, ổn định, khả thi, hiệu quả"[5]. Đây là quy định mang tính nguyên tắc, trực tiếp bổ sung tiêu chí yêu cầu về tính ổn định trong hoạt động soạn thảo, ban hành VBQPPL tại Việt Nam. Từ các dẫn chứng mang tính lý luận và cơ sở pháp lý đã đề cập thì có thể khẳng định được "tính ổn định" là một trong các thuộc tính quan trọng, cần được đảm bảo tuân thủ trong quá trình soạn thảo, ban hành VBQPPL. Tính ổn định của từng văn bản cấu thành tính ổn định chung hệ thống VBQPPL, là nền tảng tạo lập môi trường pháp lý an toàn, có tính dự báo, dễ tiếp cận, thúc đẩy sự phát triển của các quan hệ pháp luật trong các hoạt động kinh tế – xã hội theo hướng tích cực, phù hợp với chủ trương, đường lối định hướng của Đảng trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước.

Năm 2025 là một trong những thời điểm ghi nhận những thay đổi mạnh mẽ mang tính lịch sử trong tổ chức bộ máy chính quyền khi Đảng và Nhà nước quyết tâm "kết thúc" vai trò của đơn vị hành chính cấp Huyện trong mô hình tổ chức chính quyền địa phương ba cấp đã tồn tại từ rất lâu để chuyển sang mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp theo định hướng đổi mới, sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy, xây dựng hệ thống chính trị "tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả"[6] trên tinh thần của Nghị quyết 18-NQ/TW hướng đến đáp ứng yêu cầu quản trị địa

1. World Justice Project.org dẫn theo Nguyễn Văn Cương (2018). Bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật - yêu cầu quan trọng trong xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*. số 18 (370)

2. Lon L.Fuller (1960). *The Morality Of Law*. Yale University Press. New Haven, p. 80 dẫn theo Trần Kiên (2019). Tính ổn định của pháp luật: Lý thuyết, kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng cho Việt Nam. *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*. Tập 35 (số 4). tr. 22.

3. Hoàng Thế Liên (2011). *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của VBQPPL*. NXB. Tư pháp. tr. 21-22.

4. Nghị quyết 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới

5. Khoản 2 Điều 5 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 (SĐBS)

6. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần VI Ban Chấp hành trung ương Đảng khoá XII về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả

phương trong kỷ nguyên mới. Để thực hiện chủ trương đó, với vai trò là "một bộ phận của kiến trúc thượng tầng"[7], pháp luật cần được ưu tiên điều chỉnh trước hết nhằm thể hiện vai trò đi trước một bước của thể chế, qua đó tạo lập hành lang pháp lý vững chắc để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong giai đoạn chuyển tiếp và vận hành chính quyền địa phương theo mô hình mới, đồng thời bảo đảm hoạt động phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền được triển khai mạnh mẽ, hiệu quả và thông suốt trong các lĩnh vực quản lý Nhà nước. Theo thống kê của Bộ Tư pháp về tác động của việc sắp xếp, tinh gọn bộ máy đến các VBQPPL cấp trung ương là 5.026 văn bản *(gồm: 160 luật, bộ luật, 08 nghị quyết của Quốc hội, 10 pháp lệnh, 02 nghị quyết của UBTVQH, 833 nghị định, 01 nghị quyết của Chính phủ, 287 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 03 Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, 3.722 văn bản cấp bộ)*[8]. Bên cạnh đó, theo báo cáo của Bộ Nội vụ về công tác soạn thảo và ban hành VBQPPL trong thời gian từ ngày 01/6/2025 đến 31/8/2025 có 34 luật, 34 Nghị quyết của Quốc hội, 120 Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ *(trong đó có 30 Nghị định chuyên đề về phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền)* và các Thông tư của các Bộ được ban hành để thực hiện chủ trương chung của Đảng về triển khai mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, đồng thời gắn với phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền đồng bộ, tạo sự chủ động trong tổ chức thực hiện[9].

Trong bối cảnh tổ chức mô hình chính quyền địa phương hai cấp đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tiến hành sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới nhiều VBQPPL để tạo khung pháp lý vững chắc cho quá trình chuyển giao thẩm quyền và vận hành chính quyền địa phương theo mô hình mới được diễn ra thông suốt, kịp thời giải quyết các vấn đề phát sinh trong thực tiễn. Nếu nhìn nhận dưới góc độ cơ quan được giao nhiệm vụ chủ trì rà soát, tham mưu soạn thảo, thì đây là một khối lượng công việc rất lớn, liên quan đến nhiều lĩnh vực với đa dạng các quan hệ pháp luật đan xen nhưng phải thực hiện trong khoảng thời gian tương đối cấp bách. Điều đó dẫn đến thực tiễn việc soạn thảo, ban hành VBQPPL khó tránh khỏi những hạn chế nhất định về cả hình thức lẫn nội dung: *Thứ nhất*, mục tiêu của các quy định hướng đến giải quyết các vấn đề mang tính thời điểm cục bộ nhưng chưa thể hiện tầm nhìn mang tính toàn diện, dài hạn gắn với các định hướng phát triển đất nước của Đảng và xu hướng thay đổi của các quan hệ xã hội trong các lĩnh vực; *Thứ hai,* một số văn bản được ban hành chưa bảo đảm tính thống nhất về thứ bậc pháp lý trong ban hành VBQPPL; *Thứ ba*, trình độ kỹ thuật soạn thảo VBQPPL còn hạn chế dẫn đến các lỗi cơ bản về hình thức và sự hạn chế, chồng chéo của nội dung VBQPPL do ban hành văn bản theo trình tự thủ tục rút gọn. Điều đó dẫn đến thực trạng tính ổn định của VBQPPL không được đảm bảo, nhiều VBQPPL phục vụ cho việc sắp xếp, tinh gọn bộ máy được ban hành thực hiện một thời gian không lâu đã phải tiến hành sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới.

2. Khái niệm về tính ổn định của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

Trong tiếng La-tinh, thuật ngữ stabilis (ổn định) được hiểu là sự vững chắc, không thay đổi, thể hiện ở khả năng duy trì một trạng thái hoặc một mức độ nhất định trong một khoảng thời

7. Phạm Văn Đức (2019). *Giáo trình triết học Mác-Lênin (khối các ngành đại học ngoài lý luận chính trị)*. NXB. Chính trị quốc gia sự thật. Tr. 155-160.

8. Tờ trình số 04/2025/TTr-BTP ngày 08/01/2025 của Bộ Tư pháp về xử lý một số nội dung liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy.

9. Nhật Nam. 16 bộ, cơ quan và 30 địa phương đã báo cáo về vướng mắc khi thực hiện các quy định về phân cấp, phân quyền, phân định thẩm quyền. *Tạp chí Nhà nước và Lao động*. Truy cập ngày 20/01/2026 từ https://tcnnld.vn/news/detail/69394/16-bo-co-quan-va-30-dia-phuong-da-bao-cao-ve-vuong-mac-khi-thuc-hien-cac-quy-dinh-ve-phan-cap-phan-quyen-phan-dinh-tham-quyen.html

gian dài[10]. Theo Từ điển Tiếng Việt, ổn định được định nghĩa là trạng thái không còn những biến động, thay đổi đáng kể[11]. Nhìn nhận dưới góc độ pháp luật, theo cách diễn đạt của Groussot, tính chắc chắn và ổn định của pháp luật phản ánh nhu cầu tối hậu về sự rõ ràng, ổn định và khả năng hiểu được của pháp luật[12]. Theo quan điểm nghiên cứu của tác giả Nguyễn Văn Cương, "sự ổn định của pháp luật là sự không thay đổi nội dung của pháp luật trong một khoảng thời gian hợp lý"[13]. Tựu chung lại có thể khái quát "tính ổn định của VBQPPL là việc nội dung của các quan hệ pháp luật được duy trì trong một khoảng thời gian hợp lý, đủ để các chủ thể thuộc phạm vi điều chỉnh có điều kiện tiếp cận, nhận thức và điều chỉnh hành vi của mình một cách phù hợp, trên cơ sở đảm bảo sự hài hòa lợi ích giữa Nhà nước và các chủ thể có liên quan trong các quan hệ pháp luật". Bên cạnh đó cũng cần nhìn rằng khái niệm về tính ổn định của pháp luật không nên hiểu theo nghĩa tĩnh tuyệt đối, mà cần được tiếp cận như một trạng thái tồn tại tương đối bền vững của các quy phạm pháp luật trong một khoảng thời gian hợp lý nhất định. Trạng thái này cho phép các chủ thể chịu sự điều chỉnh có thời gian để có thể nhận diện, dự liệu trước các hậu quả pháp lý của hành vi và từ đó điều chỉnh hành vi phù hợp với yêu cầu của pháp luật trước khi pháp luật có những sự điều chỉnh tiếp theo. Tuy nhiên, trong khoa học pháp lý hiện nay, vẫn chưa tồn tại tiêu chí định lượng "thời gian hợp lý" để xác định khi nào một VBQPPL được coi là ổn định. Cũng chưa có cơ sở khoa học hay cơ sở pháp lý đủ vững chắc để khẳng định rằng Hiến pháp, Luật, Nghị định, Thông tư và các văn bản dưới luật khác phải có hiệu lực trong một khoảng thời gian xác định bao lâu thì mới được xem là ổn định bởi lâu nay việc đánh giá khoảng thời gian hợp lý được nhìn nhận một cách cảm tính, dựa trên sự kỳ vọng của chủ thể ban hành hoặc chủ thể chịu sự điều chỉnh. Sự thiếu vắng các tiêu chí định lượng này bắt nguồn từ chính bản chất vận động, thích nghi của pháp luật, bởi vì với vai trò là công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội, pháp luật tất yếu phải được sửa đổi, bổ sung nhằm đáp ứng kịp thời trước những sự thay đổi của cơ sở hạ tầng là quan hệ trong đời sống kinh tế và xã hội. Từ các phân tích trên có thể khẳng định, tính ổn định của pháp luật luôn ở mức tương đối, do pháp luật không thể luôn đứng yên trước sự thay đổi của các quan hệ xã hội mà phải có sự điều chỉnh, cập nhật để phù hợp với sự thay đổi của tình hình chính trị, kinh tế, xã hội trong các thời kỳ. Tuy nhiên ở chiều ngược, trong chừng mực nhất định thì pháp luật cũng không nên thay đổi quá nhanh, quá thường xuyên mà cần phải có lộ trình để duy trì tính ổn định về mặt nội dung, bởi lẽ sự thay đổi về nội dung của VBQPPL ít nhiều tác động đến khả năng cập nhật, tiếp cận quy định pháp luật của các chủ thể chịu sự điều chỉnh và các chủ thể có liên quan. Từ đó, ảnh hưởng đến niềm tin về hệ thống pháp luật an toàn do nguy cơ gặp phải các rủi ro pháp lý trong công việc hoặc cuộc sống hằng ngày khi quy định đã có sự thay đổi so với trước.

3. Thực trạng về tính ổn định của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp

Ban hành nhiều VBQPPL là một trong những đặc trưng điển hình của các nước theo hệ thống dân luật. Tuy nhiên, nếu ban hành nhiều nhưng chất lượng không đảm bảo sẽ dẫn đến

10. Võ Khánh Vinh (2014). Về tính ổn định của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*. số 08. Tr. 03 – 13.

11. Hoàng Phê (2001). *Từ điển Tiếng Việt.* NXB Đà Nẵng. Tr. 756

12. Groussot, Xavier (2006). *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing. Tr. 189.

13. Xem thêm: Nguyễn Văn Cương (2021). *Tính ổn định của pháp luật - Nhận thức, thực tiễn và giải pháp đổi mới*. NXB. Chính trị quốc gia sự thật. Tr. 33.

hiện tượng "lạm phát pháp luật"[14], kéo theo nguy cơ VBQPPL phải tiến hành sửa đổi, bổ sung nhiều lần, ảnh hưởng đến tính ổn định chung của hệ thống pháp luật. Thực tiễn trong bối cảnh triển khai mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp song song với hoạt động phân cấp, phân quyền trong các lĩnh vực quản lý nhà nước đã ghi nhận nhiều văn bản được ban hành nhưng sau thời gian tương đối ngắn triển khai phải tiến hành đính chính, sửa đổi bổ sung hoặc ngưng hiệu lực, cụ thể:

STT	Văn bản ban hành	Thời gian ban hành đến khi điều chỉnh lần đầu	Văn bản điều chỉnh
1.	Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 được thông qua ngày 19/02/2025	126 ngày	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 thông qua ngày 25/6/2025
2	Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 thông qua ngày 19/02/2025	117 ngày	Ban hành mới Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 thông qua ngày 16/6/2025
3.	Nghị định số 178/2024/NĐ-CP ngày 31/12/2024 về chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và lực lượng vũ trang trong thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị	74 ngày	- Nghị định số 67/2025/NĐ-CP ngày 15/3/2025 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 178/2024/NĐ-CP - Công văn số 6383/BNV-TCCB ngày 13/08/2025 của Bộ Nội vụ về việc thực hiện Kết luận số 183- KL/TW của Bộ Chính trị, Ban Bí thư.
4.	Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai	17 ngày	- Quyết định số 2418/QĐ-BNNMT ngày 28/06/2025 về việc đính chính một số nội dung tại Nghị định số 151/2025/NĐ-CP; - Nghị định số 226/2025/NĐ-CP ngày 15/8/2025 về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai; - Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 về quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội

14. Nguyễn Văn Quân (2020). Tính ổn định của pháp luật hiện đại dưới góc độ quyền con người. *Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp bộ "Những vấn đề lý luận hiện đại về Nhà nước và Pháp luật"* của Trường Luật ĐHQGHN và Trường Đại học Luật Hà Nội đồng tổ chức. tr. 301.

5.	Nghị định số 120/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp	138 ngày	Nghị định số 280/2025/NĐ-CP ngày 27/10/2025 (bãi bỏ một số điều của Nghị định số 120/2025/NĐ-CP)
6.	Nghị định số 150/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ về quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp xã	203 ngày	Nghị định số 370/2025/NĐ-CP 31/12/2025 (sửa đổi, bổ sung Nghị định số 150/2025/NĐ-CP)
7.	Nghị định số 127/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 về phân cấp thẩm quyền quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công	20 ngày	- Nghị định số 186/2025/NĐ-CP ngày 01/7/2025 (bãi bỏ một số điều của Nghị định số 127/2025/NĐ-CP) - Nghị định số 286/2025/NĐ-CP ngày 03/11/2025 bãi bỏ một số điều của Nghị định số 127/2025/NĐ-CP)

(Bảng thống kê thời gian điều chỉnh lần đầu của một số VBQPPL phục vụ cho sắp xếp tinh gọn bộ máy Nhà nước)

Nhìn chung, một số VBQPPL cấp trung ương phục vụ cho việc sắp xếp, tinh gọn bộ máy phải tiến hành đính chính, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới trong thời gian tương đối ngắn xuất phát từ một số hạn chế sau trong công tác xây dựng VBQPPL.

Thứ nhất, việc ban hành VBQPPL cấp trung ương hiện nay vẫn còn một số hạn chế, chưa thể hiện sự liên thông giữa các cơ quan có thẩm quyền liên quan, đặc biệt là vấn đề chưa thể hiện đầy đủ tầm nhìn dài hạn đã được định hướng trong các văn bản của Đảng, dẫn đến phải điều chỉnh trong thời gian ngắn hạn. Có thể kể đến trường hợp, Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 được thông qua tại kỳ họp bất thường lần thứ 9 (từ ngày 12/02 đến 19/02/2025), Quốc hội khóa XV. Tuy nhiên sau thời gian ngắn thi hành thì Luật ban hành VBQPPL 2025 phải tiến hành sửa đổi bổ sung ngày 25/6/2025 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025 phải ban hành mới ngày 16/6/2025 để phục vụ việc sắp xếp, tinh gọn bộ máy. Trong khi đó, thực tế chủ trương, định hướng về sắp xếp, tinh gọn bộ máy đã có từ rất lâu thông qua nhiều căn cứ chính trị như: "Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng"; Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII; Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII; Nghị quyết số 06-NQ/TW, ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 và Kết luận số 126-KL/TW, ngày 14/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025".

Thứ hai, một số VBQPPL phục vụ cho việc sắp xếp tinh gọn bộ máy phải chưa đảm bảo tính thứ bậc theo Luật Ban hành VBQPPL. Để giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước. Nghị quyết số 190/NQ-QH15 có hiệu lực ngày 19/02/2025 của Quốc hội về xử lý một số vấn đề liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy Nhà nước đã ủy quyền cho phép một số cơ quan được ban hành một số VBQPPL có nội dung khác các văn bản đang có hiệu lực thi hành (trừ Hiến pháp)[15]. Trên cơ sở đó, nhiều nội dung trong các Nghị định về phân định thẩm quyền, phân cấp, phân quyền trong các lĩnh vực có sự khác biệt hoặc mâu thuẫn hoàn toàn với Luật chuyên ngành. Chẳng hạn, "Luật Đất đai năm 2024 không cho phép phân cấp trong giao đất, cho thuê đất nhưng Nghị định số 151/2025/NĐ-CP quy định cho phép phân quyền trong giao đất, cho thuê đất"[16]. Mặc dù biết rằng, một số VBQPPL được ban hành mang tính chất tình huống để giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn sắp xếp tinh gọn bộ máy nhưng việc tạo tiền lệ cho Nghị định quy định vấn đề khác biệt hoặc mâu thuẫn hoàn toàn với luật chuyên ngành sẽ tác động đến tính thứ bậc trong xây dựng VBQPPL và cản trở mục tiêu điều chỉnh các quan hệ xã hội được luật chuyên ngành định hướng. Bên cạnh đó, còn là tình trạng Nghị định phải tạm ngưng hiệu lực thi hành bởi các văn bản khác không phải VBQPPL. Chẳng hạn, Công văn số 6383/BNV-TCCB ngày 13/08/2025 của Bộ Nội vụ ban hành với nội dung chính yếu là "từ ngày 01/9/2025 đã dừng giải quyết chế độ theo Nghị định 178/2024/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định 67/2025/NĐ-CP)". Trong khi đó, Nghị định số 178/2024/NĐ-CP không quy định thời gian tạm ngưng hiệu lực và cũng không rơi vào các trường hợp tạm ngưng hiệu lực quy định tại Luật Ban hành VBQPPL năm 2025[17].

Thứ ba, việc VBQPPL được ban hành theo trình tự thủ tục rút gọn bộc lộ những hạn chế, rủi ro nhất định, đặc biệt đối với các trường hợp văn bản có phạm vi điều chỉnh rộng cần có thông tin góp ý, phản biện từ cơ sở và các bộ, ngành liên quan. Theo đó, ghi nhận 28 Nghị định về phân cấp, phân quyền, phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong các lĩnh vực đều được ban hành theo trình tự thủ tục rút gọn[18]. Việc ban hành VBQPPL theo thủ tục rút gọn cho phép cơ quan chủ trì soạn thảo dự thảo bỏ qua khâu lấy ý kiến chủ thể chịu sự tác động và chủ thể có liên hoặc các nhà khoa học thông qua việc quy định sử dụng cụm từ mang tính tùy nghi lựa chọn là "có thể"[19]. Trong khi đó, vấn đề sắp xếp, tinh bộ máy là vấn đề chứa phạm vi điều chỉnh rộng, liên quan trực tiếp đến tất cả bộ ngành, địa phương và nhiều chủ thể khác. Thực trạng trên dẫn đến một số văn bản được ban hành gặp phải nhiều vướng mắc trong thực hiện, mâu thuẫn với các VBQPPL khác. Hệ quả là một số Nghị định được ban hành phục vụ cho việc sắp xếp, tinh gọn bộ máy phải đính chính, sửa đổi, bổ sung nhiều lần hoặc bãi bỏ một số điều khoản trong thời gian ngắn thực hiện.

Từ các phân tích trên, khi nhìn vào mặt tích cực, có thể thấy pháp luật đang tự hoàn thiện hơn một cách nhanh chóng để thích ứng với sự thay đổi của tình hình chính trị, kinh tế, xã hội, kịp thời

15. Khoản 3, Điều 1 và Điều 13 Nghị quyết số 190/NQ-QH15 có hiệu lực ngày 19/02/2025 của Quốc hội về việc xử lý một số vấn đề liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước

16. Khoản 5 Điều 123 Luật Đất đai 2024 (SĐBS) và Điểm d Khoản 3 Điều 10 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP

17. Điều 56 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (SĐBS)

18. Toàn văn 28 Nghị định về phân quyền, phân cấp; phân định thẩm quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương 2 cấp, truy cập ngày 12/12/2025: https://baochinhphu.vn/toan-van-28-nghi-dinh-ve-phan-quyen-phan-cap-phan-dinh-tham-quyen-giua-chinh-phu-va-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-102250613104134297.htm

19. Điểm b, Khoản 4, Điều 51 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 (SĐBS)

loại bỏ những chồng chéo, mâu thuẫn giữa các VBQPPL. Tuy nhiên, vấn đề VBQPPL vừa được ban hành áp dụng không lâu lại tiếp tục bị sửa đổi, bổ sung, thay thế bởi một văn bản khác cũng khiến đặt ra nhiều câu hỏi hoài nghi về tính ổn định, khả dự báo, thích ứng của các VBQPPL và cho thấy quy trình ban hành văn bản phần nào chưa có sự liên thông, phối hợp rà soát toàn diện giữa cấp và các lĩnh vực. Thực trạng VBQPPL sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới trong thời gian ngắn gây nhiều tác động tiêu cực ở một số khía cạnh:

Đối với các địa phương: sự thiếu ổn định của các Nghị định về tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình chính quyền hai cấp và cơ chế phân cấp, phân quyền theo lĩnh vực đã kéo theo hệ quả trực tiếp là sự thiếu ổn định tương ứng của hệ thống VBQPPL cấp địa phương. Khi các Nghị định đó điều chỉnh về nội dung thì các văn bản do HĐND, UBND các cấp ban hành buộc phải sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới thay thế để bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật VBQPPL. Quá trình điều chỉnh mang tính dây chuyền này diễn ra ngay cả khi nhu cầu quản lý thực tiễn ở địa phương không có biến động lớn, làm cho hệ thống VBQPPL địa phương khó duy trì hiệu lực ổn định trong bối cảnh hiện nay, đặc biệt đối với các lĩnh vực đòi hỏi tính tuân thủ cao như tài chính, thuế, đất đai, thủ tục hành chính công. Bên cạnh đó, đối với cơ quan Nhà nước cấp địa phương và các chủ thể trực thuộc thì việc phải cập nhật nội dung mới của số lượng lớn VBQPPL trong thời gian ngắn dẫn đến nhiều khó khăn trong hoạt động quản lý và thực thi pháp luật, đặc biệt trong bối cảnh sáp nhập, tinh gọn bộ máy nhà nước dẫn đến gia tăng số lượng lớn yêu cầu giải quyết thủ tục hành chính từ người dân. Điều đó làm tăng nguy cơ xảy ra vấn đề nhầm lẫn, áp dụng sai quy định pháp luật trong thực thi công vụ. Theo ghi nhận của Ban Chỉ đạo thực hiện sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, tính đến thời điểm tháng 12/2025 đã ghi nhận hơn 50 kiến nghị của các địa phương về những vướng mắc, khó khăn trong việc tổ chức triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, trong đó tồn tại 355 nhiệm vụ được phản hồi cần ban hành văn bản để hướng dẫn thực hiện, 10 nhiệm vụ cần điều chỉnh thẩm quyền giữa trung ương với địa phương hoặc giữa các cấp của chính quyền địa phương[20].

- Đối với người dân: dưới góc độ là người dân khi tự tìm hiểu về các quyền và nghĩa vụ có liên quan đến mình cũng rất khó khăn trong việc tiếp cận các quy định pháp luật một cách thuận lợi bởi sự thay đổi một cách thường xuyên của các VBQPPL. Điều đó vô hình chung tăng nguy cơ gặp phải các rủi ro pháp lý không mong muốn bởi khả năng theo dõi, cập nhật các VBQPPL của chủ thể này tương đối hạn chế. Chẳng hạn, việc sửa đổi thường xuyên chính sách, quy định pháp luật về đất đai trong thời gian vừa qua có thể ảnh hưởng đến quyền tiếp cận thông tin một cách đầy đủ, kịp thời của người dân, từ đó kéo theo sự phát sinh các rủi ro pháp lý trong quá trình sử dụng đất.

4. Đề xuất giải pháp hoàn thiện

Trên cơ sở phân tích thực trạng về tính ổn định của hệ thống VBQPPL trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và hệ quả tác động. Nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện công tác xây dựng VBQPPL trên cơ sở đảm bảo tính ổn định, cụ thể:

20. Công văn số 174/CV-BCĐ ngày 02/12/2025 của Ban Chỉ đạo thực hiện sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp về việc tập trung tháo gỡ vướng mắc, khó khăn khi vận hành chính quyền địa phương 02 cấp

Một là, trong quá trình phát triển và hoàn thiện hệ thống VBQPPL của Nhà nước pháp quyền, cần đặc biệt chú trọng việc hạn chế tần suất sửa đổi, bổ sung VBQPPL cấp trung ương (Hiến pháp, Luật, Nghị định,…) bởi đây là nguồn pháp luật mang tính chủ đạo. Việc sửa đổi, bổ sung thường xuyên của VBQPPL có nguy cơ làm suy giảm tính ổn định của hệ thống pháp luật, ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận pháp luật dễ dàng, mức độ minh bạch và niềm tin pháp lý của người dân khi tham gia vào các quan hệ pháp luật. Theo đó, VBQPPL cần duy trì tính ổn định trong khoảng thời gian 02 đến 03 năm đối với văn bản dưới luật, 05 năm hoặc 10 năm tiếp theo đối với luật để tạo ra các quy tắc mang tính ổn định. Cần phải xây dựng VBQPPL trên cơ sở chu kỳ hoạch định chính sách kinh tế - xã hội (KT-XH) 05 năm của Việt Nam. Bởi lẽ, ở Việt Nam ta, chu kỳ hoạch định phát triển KT-XH được thiết kế theo kế hoạch 05 năm, gắn với nhiệm kỳ của Đại hội Đảng, Quốc hội và mỗi nhiệm kỳ sẽ xác lập định hướng chiến lược, mục tiêu phát triển đất nước phù hợp. Do đó, nếu coi pháp luật là công cụ thể chế hóa chính sách, thì việc đồng bộ hóa "vòng đời" của VBQPPL với chu kỳ chính sách 05 năm có các điểm hợp lý về khía cạnh: Bảo đảm tính phù hợp của pháp luật với định hướng của Đảng; Tạo cơ chế rà soát định kỳ mang tính hệ thống và đồng thời tạo sự ổn định của pháp luật trong thời gian nhất định trước khi đánh giá và xem xét có sửa đổi hay không trong nhiệm kỳ tiếp theo. Điều đó góp phần bảo đảm tính ổn định, thống nhất và khả năng dự báo của hệ thống pháp luật, nâng cao hơn hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy các quan hệ pháp luật phát triển lành mạnh.

Hai là, bảo đảm yêu cầu về thứ bậc pháp lý trong ban hành văn bản theo thứ bậc pháp lý đã được quy định tại Điều 4 Luật ban hành VBQPPL năm 2025 (SĐBS), trong đó yêu cầu cốt lõi là VBQPPL được ban hành phải đảm bảo phù hợp với VBQPPL có giá trị pháp lý cao hơn. Do đó, trong quản trị nhà nước pháp quyền hiện đại cần đặt ra yêu cầu tuyệt đối về việc tuân thủ cấu trúc thứ bậc pháp lý của hệ thống VBQPPL. Bên cạnh đó, không để xảy ra tình trạng các văn bản khác không phải VBQPPL tác động trực tiếp đến hiệu lực, nội dung của VBQPPL. Điều đó góp phần bảo đảm tính thống nhất của toàn hệ thống VBQPPL, tạo nên sự ổn định của các quy phạm pháp luật trong quản lý nhà nước, điều chỉnh các quan hệ xã hội. Đặc biệt, trong bối cảnh tổ chức sắp xếp, tinh gọn bộ máy phải ban hành, sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL thì yêu cầu tuân thủ về thứ bậc pháp lý trong ban hành văn bản càng quan trọng, điều đó tạo tiền đề cho các địa phương, cá nhân có trách nhiệm hiểu đúng và thực hiện đúng các chức trách được giao trong tình hình mới.

Ba là, nâng cao chất lượng công tác soạn thảo VBQPPL, đặc biệt đối với các văn bản được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Theo đó, cần quy định bắt buộc cơ quan chủ trì soạn thảo phải có nghĩa vụ tiến hành lấy ý kiến các bên liên quan khi dự thảo ban hành VBQPPL theo trình tự thủ tục rút gọn trong những trường hợp nhất định (trừ các trường hợp liên quan đến quốc phòng – an ninh) để cơ quan chủ trì soạn thảo có cơ hội lắng nghe các phản hồi từ thực tiễn. Tuy nhiên, để đảm bảo giải quyết tính cấp bách của các vấn đề thực tiễn cần ban hành VBQPPL theo trình tự thủ tục rút gọn thì có thể áp dụng việc lấy ý kiến và phản hồi trực tiếp với các chủ thể có liên quan thông qua phương thức trực tuyến để rút ngắn thời gian. Bên cạnh đó, cũng cần nghiên cứu làm rõ hơn các tiêu chí xác định trường hợp được phép ban hành VBQPPL theo trình tự thủ tục rút gọn để giải quyết vấn đề "cấp bách trong thực tiễn"[21], tránh việc lạm dụng quy trình rút gọn, đặc biệt là các VBQPPL có phạm vi điều chỉnh rộng. Song song với cơ tiền kiểm, cần tiếp tục phát huy vai trò của cơ chế hậu kiểm đối với VBQPPL ban hành theo thủ tục rút gọn trong

21. Điểm b, Khoản 1, Điều 50 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 (SĐBS)

một khoảng thời gian ngắn sau khi có hiệu lực (ví dụ: 30–60 ngày). Theo đó cần tiếp tục duy trì cơ chế cơ quan tham mưu, ban hành VBQPPL có trách nhiệm tự kiểm tra các văn bản do mình soạn thảo hoặc trình ban hành để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp về mặt nội dung và tính hoàn thiện về mặt kỹ thuật. Bên cạnh đó, cần cần tiếp tục phát huy vai trò nòng cốt của Bộ Tư pháp (thông qua Cục kiểm tra văn bản và Tổ chức thi hành pháp luật) trong việc nâng cao chất lượng thẩm định, rà soát và kiểm tra VBQPPL, bảo đảm sự hợp hiến, hợp pháp, thống nhất và đồng bộ. Ngoài ra, có thể cân nhắc xây dựng cơ chế phối hợp theo hướng Bộ Tư pháp thực hiện hậu kiểm kỹ thuật và các uỷ ban tương ứng của Quốc hội sẽ giữ vai trò giám sát, xử lý kết luận hậu kiểm để tăng cường tính độc lập, minh bạch trong kiểm tra VBQPPL. Cơ chế này cũng thể hiện sự bám sát tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW về việc tiếp tục cụ thể hóa, thể chế hóa, hoàn thiện, thực hiện tốt cơ chế "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ". Đồng thời cần quy định rõ cơ chế xác định trách nhiệm giải trình của cơ quan chủ trì và cá nhân tham mưu, xem xét kỷ luật hành chính, trách nhiệm bồi hoàn chi phí soạn thảo hoặc các biện pháp quản trị phù hợp đối với các trường hợp tham mưu, ban hành các VBQPPL kém chất lượng.

Bốn là, tăng cường ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) trong rà soát, thẩm định VBQPPL ngay trong quá trình soạn thảo dự thảo để góp phần hạn chế sự sai sót về kỹ thuật như: chính tả, thể thức, thuật ngữ pháp lý và dẫn chiếu căn cứ pháp lý. Bên cạnh đó, việc ứng dụng AI trong rà soát tổng thể hệ thống VBQPPL theo từng lĩnh vực cụ thể cho phép phân tích, đối chiếu số lượng lớn VBQPPL trong thời gian ngắn, từ đó phát hiện kịp thời các quy định mâu thuẫn, chồng chéo, trùng lặp hoặc không còn phù hợp giữa các văn bản. Tuy nhiên, đây là phương pháp mang tính bổ trợ, cần có sự kiểm chứng của người có trình độ chuyên môn về kết quả thẩm định VBQPPL của AI. Đánh giá chính xác, hiệu quả của AI phụ thuộc trực tiếp vào chất lượng dữ liệu đầu vào. Do đó, cần song hành với việc xây dựng Cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia theo hướng chuẩn hóa và đồng bộ, đó là văn bản phải được số hóa đúng chuẩn, có cấu trúc (metadata, phiên bản, tình trạng hiệu lực, lịch sử sửa đổi, liên kết dẫn chiếu) và có cơ chế cập nhật kịp thời, thống nhất giữa trung ương và địa phương. Khi dữ liệu được cập nhật đầy đủ, AI mới có thể rà soát, đánh giá với độ tin cậy cao và hạn chế nguy cơ phản hồi sai lệch do thiếu văn bản, thiếu thông tin về hiệu lực hoặc thiếu bối cảnh chính sách.

Năm là, duy trì tính ổn định của hệ thống VBQPPL của địa phương thông qua các cơ chế đặc thù có kiểm soát. Theo đó, để giữ tính ổn định trong chừng mực nhất định, đồng thời phát huy nội lực và tính chủ động trong phát triển kinh tế, xã hội, các địa phương có thể đề xuất Quốc hội cho phép thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù khi có căn cứ thực tiễn rõ ràng. Đặc biệt trước bối cảnh sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh đã tạo ra dư địa phát triển mới, việc được trao cơ chế đặc thù trong một số lĩnh vực có thể giúp địa phương có thể khai thác lợi thế chiến lược, nâng cao năng lực cạnh tranh và thu hút đầu tư, đồng thời vẫn bảo đảm sự kiểm soát thống nhất thông qua cơ chế thí điểm có thời hạn. Thực tiễn như trường hợp Thành phố Hồ Chí Minh đã và đang được áp dụng tốt các cơ chế đặc thù theo Nghị quyết số 98/2023/QH15 (SĐBS bởi Nghị quyết số 260/2025/QH15) cho thấy cách tiếp cận phân quyền có kiểm soát vẫn khả thi.

5. Kết luận

Nhìn chung, trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền, thực tiễn đặt ra yêu cầu khách quan là pháp luật phải được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhằm kịp thời thích ứng với sự vận động của đời sống kinh tế xã hội, qua đó phát huy vai trò kiến tạo, điều tiết và thúc đẩy phát triển. Tuy nhiên, tính ổn định của VBQPPL cũng cần phải được duy trì trong chừng mực nhất định để

tạo nên môi trường pháp lý an toàn, ít biến động. Do đó, việc nâng cao chất lượng ngay từ khâu xây dựng, ban hành VBQPPL trong triển khai các chính sách lớn của Đảng và Nhà nước là yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và hiệu quả thực thi chính sách.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 (SĐBS)

2. Nghị định số 178/2024/NĐ-CP ngày 31/12/2024 của Chính phủ về chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và lực lượng vũ trang trong thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị.

3. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai

4. Groussot, Xavier (2006). General Principles of Community Law. *Groningen: Europa Law Publishing*. p. 189.

5. Hoàng Phê (2001). *Từ điển Tiếng Việt.* NXB Đà Nẵng. Tr. 756

6. Hoàng Thế Liên (2011). *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của VBQPPL.* NXB. Tư pháp. tr. 21-22.

7. Jean-Louis Bergel (2012). Théorie générale du droit (5ème édition). Pub. Dalloz. p. 128.

8. Nguyễn Văn Cương (2021). *Tính ổn định của pháp luật - Nhận thức, thực tiễn và giải pháp đổi mới.* NXB. Chính trị quốc gia Sự thật. Tr. 33-34.

9. Nguyễn Văn Quân (2020). Tính ổn định của pháp luật hiện đại dưới góc độ quyền con người. *Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp bộ "Những vấn đề lý luận hiện đại về Nhà nước và Pháp luật"* của Trường Luật ĐHQGHN và Trường Đại học Luật Hà Nội đồng tổ chức. tr. 301.

10. Nhật Nam. 16 bộ, cơ quan và 30 địa phương đã báo cáo về vướng mắc khi thực hiện các quy định về phân cấp, phân quyền, phân định thẩm quyền. *Tạp chí Nhà nước và Lao động*. Truy cập ngày 20/01/2026 từ https://tcnnld.vn/news/detail/69394/16-bo-co-quan-va-30-dia-phuong-da-bao-cao-ve-vuong-mac-khi-thuc-hien-cac-quy-dinh-ve-phan-cap-phan-quyen-phan-dinh-tham-quyen.html

11. Phạm Văn Đức (2019). *Giáo trình triết học Mác-Lênin (khối các ngành đại học ngoài lý luận chính trị*. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật. Tr. 155-160.

12. Số liệu của Bộ Tư pháp ghi nhận năm 2022, số lượng VBQPPL của các cơ quan Trung ương ban hành là 745 văn bản, năm 2023 là 852 văn bản và năm 2024 là 1.043 văn bản. Gần đây, Kỳ họp thứ 9 của Quốc hội khóa XV đã thông qua 34 luật, chiếm 52,3% tổng số luật được ban hành tại 17 kỳ họp của nhiệm kỳ khóa XV. (Theo Báo nhân dân điện tử, truy cập ngày 22/01/2026 từ https://nhandan.vn/special/Nhan-dien-nguyen-nhan-cua-nhung-ton-tai-han-che-trong-cong-tac-xay-dung-phap-luat/index.html)

13. Võ Khánh Vinh (2014). Về tính ổn định của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*. số 08. Tr. 03 – 13.

14. World Justice Project.org dẫn theo Nguyễn Văn Cương (2018). Bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật - yêu cầu quan trọng trong xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*. số 18 (370).

TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN KHU VỰC MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Nguyễn Thị Phương Hà[*]
Trần Minh Thảo[**]

Tóm tắt: *Việc sắp xếp, sáp nhập đơn vị hành chính theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp không chỉ mở ra không gian phát triển rộng lớn và đầy triển vọng cho từng vùng, từng địa phương mà còn mang lại một diện mạo mới về tổ chức và hoạt động cho các cơ quan, tổ chức nhà nước, trong đó có hệ thống Tòa án nhân dân. Tại bài viết này, bên cạnh việc trình bày và đánh giá quy định của pháp luật, nhóm tác giả còn tập trung xác định những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân khu vực để từ đó đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện trong thời gian tới.*

Từ khoá: *Tổ chức, hoạt động, Tòa án nhân dân khu vực.*

Abstract: *The reorganization and merger of administrative units according to the two-tiered local government model not only opens up vast and promising development opportunities for each region and locality but also brings a new look to the organization and operation of state agencies and organizations, including the People's Court system. In this article, besides presenting and evaluating legal regulations, the authors also focus on identifying difficulties and obstacles in the practical organization and operation of regional People's Courts in order to propose some recommendations for improvement in the future.*

Keywords: *Organization and operation of regional people's courts.*

Đặt vấn đề

Sau khi hợp nhất, thành lập theo Nghị quyết số 81/2025/UBTVQH15, hệ thống tổ chức của Tòa án nhân dân (TAND) tại nước ta hiện nay có 34 TAND cấp tỉnh, 355 TAND khu vực (KV) thay thế cho 63 TAND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi là TAND cấp tỉnh) và 693 TAND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương (sau đây gọi là TAND cấp huyện). Về thẩm quyền, điều chỉnh, bổ sung quan trọng nhất phải kể đến là TAND KV xét xử theo thủ tục sơ thẩm các vụ án hình sự về các tội phạm mà mức cao nhất của khung hình phạt đến 20 năm tù; xét xử theo thủ tục sơ thẩm tất cả các vụ án hành chính, vụ việc dân sự và các vụ việc khác thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, trừ các vụ việc giải quyết đối với yêu cầu hủy phán quyết trọng tài. Về tổ chức, cơ cấu tổ chức của TAND KV cũng có những thay đổi đáng kể

[*] TS; Khoa Luật học, Trường Đại học Đà Lạt.
[**] TS; Toà án nhân dân khu vực 19, Thành phố Hồ Chí Minh.

để phù hợp với thẩm quyền vừa được điều chỉnh, bổ sung. Những quy định này tất cả đều nhằm hướng đến sứ mệnh gần dân, phục vụ Nhân dân trong bối cảnh mới tuy nhiên khi áp dụng vào thực tế cũng rất dễ phát sinh những khó khăn, vướng mắc xuất phát từ chính quy định của pháp luật và từ thực tiễn tổ chức thực hiện.

1. Vị trí, chức năng của Tòa án nhân dân khu vực

Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định: *"TAND là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp"*. Trên cơ sở đó, Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) đã cụ thể hoá như sau:

1. TAND là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp.

2. TAND thực hiện quyền tư pháp để thực thi nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; bằng hoạt động của mình, góp phần giáo dục công dân trung thành với Tổ quốc, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, ý thức đấu tranh phòng, chống tội phạm và các vi phạm pháp luật khác.

Với những quy định này, về vị trí pháp lý TAND nói chung và TAND KV nói riêng là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và có chức năng thực hiện quyền tư pháp.

Nếu so sánh với Luật Tổ chức TAND năm 2014 thì vị trí pháp lý của TAND không có gì khác biệt. Riêng chức năng thực hiện quyền tư pháp đã được xác định rõ ràng hơn, cụ thể hơn bao gồm quyền xét xử, quyền quyết định về các tranh chấp, vi phạm pháp luật, về những vấn đề liên quan đến quyền con người, quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định của luật; bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử. Quy định này về chức năng của TAND, trong đó có TAND KV là việc thể chế hoá toàn diện chủ trương mà Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã nêu khi đề cập nhiệm vụ và giải pháp *"xác định thẩm quyền của tòa án để thực hiện đầy đủ, đúng đắn quyền tư pháp…"* tại Nghị quyết số 27-NQ/TW. Đây là một trong số những nhiệm vụ và giải pháp góp phần hiện thực hoá chủ trương xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân.

Trong các chức năng thực hiện quyền tư pháp, quyền xét xử là quyền riêng có duy nhất dành cho TAND, trong đó có các TAND KV. Như đã trình bày, TAND KV có thẩm quyền xét xử theo thủ tục sơ thẩm các vụ án hình sự về các tội phạm mà mức cao nhất của khung hình phạt đến 20 năm tù; xét xử theo thủ tục sơ thẩm tất cả các vụ án hành chính, vụ việc dân sự và các vụ việc khác thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, trừ các vụ việc giải quyết đối với yêu cầu hủy phán quyết trọng tài. Thẩm quyền giải quyết, xét xử theo thủ tục sơ thẩm các vụ việc phá sản, sở hữu trí tuệ thuộc Toà Phá sản, Toà Sở hữu trí tuệ tại một số TAND KV ở Hà Nội, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh. Đối với phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ của 355 TAND KV trên cả nước hiện được xác định tương ứng với phạm vi địa giới của các đơn vị hành chính cấp xã được quy định chi tiết tại Phụ lục kèm theo Nghị quyết số 81/2025/UBTVQH15 trừ phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ của TAND KV đối với vụ việc phá sản, vụ việc dân sự, kinh doanh, thương mại, vụ án hành chính về sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ.

2. Tổ chức của Tòa án nhân dân khu vực

Cùng với TAND tối cao, hiện nay hệ thống TAND được xây dựng theo mô hình 3 cấp thay cho mô hình 4 cấp tại Luật Tổ chức TAND năm 2014. Theo đó tổ chức của TAND KV hiện nay như sau:

2.1. Cơ cấu tổ chức

Theo quy định của Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) cơ cấu tổ chức của TAND KV bao gồm các Toà chuyên trách và Bộ máy giúp việc.

2.1.1. Các Toà chuyên trách

Thứ nhất, về các Toà chuyên trách được tổ chức.

Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định các Tòa chuyên trách được tổ chức tại TAND KV gồm Tòa Hình sự, Tòa Dân sự, Tòa Kinh tế, Tòa Hành chính, Tòa Gia đình và người chưa thành niên; Tòa Phá sản, Tòa Sở hữu trí tuệ được tổ chức tại một số Tòa án nhân dân KV. Trước đây, Luật Tổ chức TAND năm 2014 quy định tại TAND cấp huyện có thể có Tòa hình sự, Tòa dân sự, Tòa gia đình và người chưa thành niên, Tòa xử lý hành chính. Như vậy, nếu so sánh, có thể nhận thấy TAND cấp huyện không tổ chức Toà Hành chính, Tòa Phá sản, Tòa Sở hữu trí tuệ nhưng có thể có Tòa xử lý hành chính. Đồng thời, cụm từ "có thể có" trong quy định về các Toà chuyên trách tại Luật Tổ chức TAND năm 2014 được thay bằng từ "gồm" theo quy định hiện nay tại Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) cho thấy tính hiện hữu nhiều hơn đối với việc thành lập Toà chuyên trách tại TAND KV.

Thứ hai, về điều kiện tổ chức các Toà chuyên trách.

Hiện nay, việc tổ chức các Tòa chuyên trách tại Tòa án nhân dân KV được thực hiện theo quy định tại Thông tư số 08/2025/TT-TANDTC với điều kiện như sau:

Đối với TAND KV có số lượng vụ án, vụ việc thụ lý trung bình trong 03 năm liên tiếp từ 8.000 vụ/năm trở lên được tổ chức 05 Tòa chuyên trách.

Đối với TAND KV có số lượng vụ án, vụ việc thụ lý trung bình trong 03 năm liên tiếp từ 6.000 vụ/năm đến dưới 8.000 vụ/năm được tổ chức 04 Tòa chuyên trách.

Đối với TAND KV có số lượng vụ án, vụ việc thụ lý trung bình trong 03 năm liên tiếp từ 3.000 vụ/năm đến dưới 6.000 vụ/năm được tổ chức 03 Tòa chuyên trách.

Đối với TAND KV có số lượng vụ án, vụ việc thụ lý trung bình trong 03 năm liên tiếp từ 2.000 vụ/năm đến dưới 3.000 vụ/năm được tổ chức 02 Tòa chuyên trách.

Đối với TAND KV có số lượng vụ án, vụ việc thụ lý trung bình trong 03 năm liên tiếp dưới 2.000 vụ/năm thì không tổ chức Tòa chuyên trách.

Ngoài ra, trong trường hợp đặc biệt để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, Chánh án TAND tối cao quyết định việc tổ chức các Tòa chuyên trách tại các Tòa án chưa đáp ứng yêu cầu về số lượng vụ án, vụ việc quy định. Nếu so sánh với quy định tại Thông tư số 01/2016/TT-CA, có thể thấy điều kiện tổ chức các Tòa chuyên trách tại TAND cấp huyện trước đây không được tính theo số lượng vụ án, vụ việc thụ lý trung bình trong 03 năm liên tiếp mà được tính theo số lượng vụ việc được thụ lý, giải quyết thuộc thẩm quyền từ 50 vụ/năm trở lên và có biên chế Thẩm phán, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án đáp ứng được yêu cầu tổ chức Tòa chuyên trách. Trường hợp tại Tòa án không đáp ứng đủ điều kiện tổ chức Tòa chuyên trách thì không tổ chức Tòa chuyên trách nhưng phải bố trí Thẩm phán chuyên trách để giải quyết.

Thứ ba, về thẩm quyền quyết định tổ chức các Toà chuyên trách.

Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định thẩm quyền tổ chức các Toà chuyên trách tại TAND KV vẫn do Chánh án TAND tối cao quyết định theo đề xuất của Chánh án TAND cấp tỉnh hoặc trường hợp cần thiết, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập Tòa chuyên trách khác theo đề nghị của Chánh án TAND tối cao. Như vậy, quy định này giống Luật Tổ chức TAND năm 2014.

2.1.2. Bộ máy giúp việc

Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) vẫn quy định bộ máy giúp việc của TAND KV là Văn phòng giống như Luật Tổ chức TAND năm 2014 dành cho bộ máy giúp việc của TAND cấp huyện. Đồng thời chức năng của Văn phòng cũng tương tự, đó là thực hiện chức năng tham mưu, giúp Chánh án TAND KV (trước đây là Chánh án TAND cấp huyện) trong công tác hành chính tư pháp, quản trị văn phòng, quản lý, sử dụng kinh phí, trang thiết bị, phương tiện, điều kiện làm việc phục vụ hoạt động của TAND KV.

Tuy nhiên, Luật Tổ chức TAND năm 2014 quy định *"căn cứ tình hình thực tiễn, Chánh án Tòa án nhân dân cấp tỉnh quyết định việc tổ chức Văn phòng tại Tòa án nhân dân cấp huyện"*. Như vậy, trước đây không phải TAND cấp huyện nào cũng được tổ chức bộ máy giúp việc là Văn phòng như hiện nay tại các TAND KV. Cũng với quy định vừa nêu, thẩm quyền quyết định tổ chức Văn phòng TAND cấp huyện là Chánh án TAND cấp tỉnh nhưng hiện nay thẩm quyền này của Chánh án TAND tối cao.

2.2. Cơ cấu thành viên

Mặc dù cơ cấu tổ chức có những điều chỉnh như đã trình bày ở trên (về các Toà chuyên trách được tổ chức, điều kiện tổ chức các Toà chuyên trách hay việc bắt buộc thành lập cơ quan tham mưu, giúp việc là Văn phòng) song về cơ cấu thành viên, TAND KV hiện không có gì khác về số lượng thành viên so với TAND cấp huyện. Cụ thể vẫn bao gồm những thành viên là Chánh án, các Phó Chánh án, Chánh tòa, các Phó Chánh tòa, Thẩm phán TAND, Thẩm tra viên Tòa án làm công tác thi hành án, Thư ký Tòa án, công chức khác và người lao động. Như vậy, quy định hiện tại về vấn đề này có điểm khác biệt cơ bản về chức danh "Thẩm phán TAND" và "Thẩm tra viên Tòa án làm công tác thi hành án". Cụ thể, trước đây trong quy định về cơ cấu thành viên của TAND cấp huyện là chức danh "Thẩm phán", nay là "Thẩm phán TAND", sự khác biệt này xuất phát từ quy định về các ngạch Thẩm phán hiện nay chỉ bao gồm Thẩm phán TAND tối cao và Thẩm phán TAND thay vì Thẩm phán TAND tối cao, Thẩm phán cao cấp, Thẩm phán trung cấp và Thẩm phán sơ cấp như trước đây tại Luật Tổ chức TAND năm 2014. Riêng chức danh "Thẩm tra viên Tòa án làm công tác thi hành án" thay cho chức danh "Thẩm tra viên về thi hành án" và được liệt kê trước chức danh Thư ký Tòa án. Quy định này cũng dễ hiểu vì một trong những trường hợp được bổ nhiệm Thẩm tra viên là "Đã làm Thư ký Tòa án từ đủ 03 năm trở lên".

Hiện nay, biên chế của các TAND, trong đó có TAND KV được quy định tại Nghị quyết số 609/NQ-UBTVQH15 ngày 18/9/2022, cụ thể tổng biên chế của các Tòa án nhân dân giai đoạn 2022 - 2026 là 15.237 biên chế, gồm 15.137 cán bộ, công chức và 100 viên chức. Căn cứ quy định về quản lý biên chế của Đảng, pháp luật của Nhà nước, Nghị quyết này và các Nghị quyết khác của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về số lượng Thẩm phán của TAND các cấp, Chánh án TAND tối cao quyết định giao biên chế cho các TAND; hướng dẫn, kiểm tra, giám sát, bảo đảm thực hiện nghiêm công tác quản lý biên chế theo quy định.

3. Hoạt động của Tòa án nhân dân khu vực

Hoạt động của TAND KV được thể hiện chủ yếu thông qua việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn chung của TAND KV; nhiệm vụ, quyền hạn của các Toà chuyên trách và nhiệm vụ, quyền hạn của Văn phòng TAND KV.

3.1. Về nhiệm vụ, quyền hạn chung của Tòa án nhân dân khu vực

Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định như sau:

Sơ thẩm vụ án, vụ việc theo quy định của luật.

Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các điểm b, c, d, đ và g khoản 2 Điều 3 của Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Cụ thể gồm: Giải quyết, xét xử vi phạm hành chính theo quy định của luật; quyết định những vấn đề liên quan đến quyền con người, quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định của luật; phát hiện, kiến nghị về tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật trong xét xử, giải quyết vụ án, vụ việc theo quy định của luật; phát hiện, kiến nghị về tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật trong xét xử, giải quyết vụ án, vụ việc theo quy định của luật; giải thích áp dụng pháp luật trong xét xử, giải quyết vụ án, vụ việc; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn về thi hành án theo quy định của luật.

Kiến nghị Chánh án TAND tối cao, Chánh án TAND cấp tỉnh xem xét, kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của TAND KV, TAND cấp tỉnh đã có hiệu lực pháp luật theo quy định của luật.

Thực hiện việc tổng kết thực tiễn xét xử; đề xuất án lệ.

Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

Trước đây, Luật Tổ chức TAND năm 2014 quy định TAND cấp huyện có nhiệm vụ, quyền hạn gồm: Sơ thẩm vụ việc theo quy định của pháp luật và giải quyết việc khác theo quy định của pháp luật. Như vậy, nếu so sánh cũng rất dễ nhận thấy, hiện nay nhiệm vụ, quyền hạn của TAND KV được điều chỉnh theo hướng gia tăng hơn rất nhiều so với TAND cấp huyện, nhiều thẩm quyền trước đây thuộc TAND cấp tỉnh nay được quy định cho TAND KV. Đặc biệt phải kể đến quy định TAND KV xét xử theo thủ tục sơ thẩm các vụ án hình sự về các tội phạm mà mức cao nhất của khung hình phạt đến 20 năm tù; xét xử theo thủ tục sơ thẩm tất cả các vụ án hành chính, vụ việc dân sự và các vụ việc khác thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, trừ các vụ việc giải quyết đối với yêu cầu hủy phán quyết trọng tài. Quy định gia tăng nhiệm vụ, quyền hạn như vậy nhằm giúp giảm tải cho TAND cấp tỉnh và giải quyết nhanh chóng các tranh chấp tại địa phương đúng với chủ trương khi thực hiện sáp nhập đơn vị hành chính. Đồng thời TAND KV khi thành lập có quy mô, phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ, cơ sở vật chất, số lượng cán bộ, Thẩm phán lớn hơn so với TAND cấp huyện trước đây. Khi sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh một số cán bộ, Thẩm phán có kinh nghiệm tại TAND cấp tỉnh đã được các địa phương tăng cường cho TAND KV.

3.2. Về nhiệm vụ, quyền hạn của các Toà chuyên trách Tòa án nhân dân khu vực

Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định như sau:

Sơ thẩm vụ án, vụ việc theo quy định của luật.

Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại các điểm b, c, d, đ và h khoản 2 Điều 3 của Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Nội dung tại các điểm b, c, d, đ tương tự

như nhiệm vụ, quyền hạn chung của TAND KV, còn điểm h khoản 2 Điều 3 là "thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật".

Nhiệm vụ cụ thể của các Toà chuyên trách được quy định như sau:

Tòa Hình sự có nhiệm vụ giải quyết, xét xử các vụ án hình sự, trừ các vụ án hình sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa Gia đình và người chưa thành niên; xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại TAND, trừ trường hợp việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa Gia đình và người chưa thành niên.

Tòa Dân sự có nhiệm vụ giải quyết, xét xử các vụ án, việc dân sự.

Tòa Kinh tế có nhiệm vụ giải quyết, xét xử các vụ án, việc kinh doanh thương mại.

Tòa Hành chính có nhiệm vụ giải quyết, xét xử các vụ án hành chính.

Tòa Gia đình và người chưa thành niên giải quyết các vụ án hình sự mà bị cáo là người dưới 18 tuổi; các vụ án hình sự có bị hại là người dưới 18 tuổi bị tổn thương nghiêm trọng về tâm lý hoặc cần sự hỗ trợ về điều kiện sống, học tập do không có môi trường gia đình lành mạnh như những người dưới 18 tuổi khác; xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân đối với người chưa thành niên; xem xét, quyết định việc đưa người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; các vụ án, việc hôn nhân gia đình theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự.

Nếu so sánh với quy định của Thông tư số 01/2016/TT-CA, nhiệm vụ của các Toà chuyên trách tại TAND KV không có nhiều khác biệt so với các Toà chuyên trách được tổ chức tại TAND cấp huyện. Điểm khác biệt duy nhất phải kể đến trong nhiệm vụ, quyền hạn của các Toà chuyên trách TAND KV so với TAND cấp huyện là nhiệm vụ, quyền hạn của Toà xử lý hành chính trước đây hiện được giao cho Toà Hình sự, Tòa Gia đình và người chưa thành niên vì TAND KV không còn tổ chức Toà xử lý hành chính.

3.3. Về nhiệm vụ, quyền hạn của Văn phòng Tòa án nhân dân khu vực

Để thực hiện chức năng tham mưu, giúp Chánh án TAND KV trong công tác hành chính tư pháp, quản trị văn phòng, quản lý, sử dụng kinh phí, trang thiết bị, phương tiện, điều kiện làm việc phục vụ hoạt động của TAND KV, Văn phòng có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

Thực hiện công tác hành chính, văn thư, lưu trữ, quản lý con dấu theo quy định của pháp luật và của Tòa án nhân dân tối cao.

Tiếp nhận, xử lý đơn khởi kiện, đơn yêu cầu; thụ lý vụ án, vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết.

Tổ chức công tác xét xử, công tác tiếp công dân theo quy định.

Tổng kết thực tiễn xét xử, đề xuất án lệ.

Thực hiện, theo dõi công tác thi hành án theo quy định của pháp luật.

Thống kê, tổng hợp và báo cáo tình hình hoạt động của Tòa án nhân dân KV.

Thực hiện công tác kế toán.

Quản lý, sử dụng tài sản, cơ sở vật chất, kinh phí, trang thiết bị, điều kiện làm việc; thực hiện công tác bảo vệ, an ninh trật tự, an toàn, phòng cháy, chữa cháy, y tế của Tòa án nhân dân KV theo quy định.

Thực hiện công tác thi đua, khen thưởng theo quy định.

Rà soát, tra cứu, xác minh, cung cấp thông tin về lý lịch tư pháp theo quy định của pháp luật về lý lịch tư pháp.

Triển khai ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số theo quy định;

Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo phân công của Chánh án Tòa án nhân dân KV.

Nếu so sánh với Thông tư số 04/2024/TT-TANDTC, nhiệm vụ, quyền hạn của Văn phòng TAND KV không có khác biệt so với Văn phòng TAND cấp huyện trước đây. Việc giữ nguyên những nhiệm vụ, quyền hạn được nêu ở trên của Văn phòng TAND KV nhằm tham mưu, giúp Chánh án TAND KV một cách toàn diện trong công tác hành chính tư pháp, quản trị văn phòng, quản lý, sử dụng kinh phí cũng như trang thiết bị, phương tiện, điều kiện làm việc phục vụ hoạt động của TAND KV.

4. Một số khó khăn, vướng mắc và kiến nghị hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân khu vực

Thứ nhất, quy định về điều kiện tổ chức các Toà chuyên trách.

Thực tế cho thấy khi gia tăng thẩm quyền cho TAND KV, việc thành lập các Toà chuyên trách là rất cần thiết. Với quy định hiện nay, điều kiện tổ chức Toà chuyên trách được xác định dựa vào số lượng vụ án, vụ việc thụ lý trung bình trong 03 năm liên tiếp, với số lượng tối thiểu là 2.000 vụ/năm. Như đã trình bày quy định này khác so với quy định tại Thông tư số 01/2016/TT-CA với cách tính theo từng năm và số lượng từ 50 vụ/năm trở lên kèm theo điều kiện có biên chế Thẩm phán, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án đáp ứng được yêu cầu tổ chức Tòa chuyên trách.

Mặc dù nhiệm vụ, quyền hạn của TAND KV được điều chỉnh theo hướng gia tăng hơn rất nhiều so với TAND cấp huyện, nhiều thẩm quyền trước đây thuộc TAND cấp tỉnh nay được quy định cho TAND KV. Điều này đồng nghĩa số lượng vụ án, vụ việc thụ lý sẽ tăng nhanh trong thời gian tới. Tuy nhiên, một số Toà chuyên trách như Tòa Kinh tế, Tòa Hành chính vẫn sẽ không phổ biến. Đồng thời, nếu tính trung bình trong 03 năm liên tiếp thì trong thời gian từ khi Thông tư số 08/2025/TT-TANDTC có hiệu lực đến sau 3 năm nữa các TAND KV mới được xem xét quyết định thành lập Tòa Kinh tế, Toà Hành chính. Thực tế, các Toà chuyên khác như Toà Dân sự, Toà Hình sự vốn đã được thành lập tại các TAND cấp huyện trước đây.

Án kinh tế, án hành chính, đặc biệt là án hành chính lâu nay vốn là án khó, trong giai đoạn sắp xếp, sáp nhập hiện nay nhiều chính sách mới được triển khai tại các địa phương, cơ sở pháp lý trong lĩnh vực hành chính theo đó cũng sẽ có nhiều thay đổi và rất dễ làm phát sinh nhiều tranh chấp có tính chất phức tạp. Bên cạnh đó, nhiều thẩm quyền trước đây thuộc TAND cấp tỉnh nay được quy định cho TAND KV nên rất cần Toà chuyên trách để đảm bảo được sự chuyên sâu về mặt chuyên môn, đặc biệt là sự độc lập, hiệu quả trong thụ lý, giải quyết.

Mặc dù, khoản 4 Điều 3 Thông tư số 08/2025/TT-TANDTC có quy định*: "Trong trường hợp đặc biệt để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, Chánh án TAND tối cao quyết định việc tổ chức các Tòa chuyên trách tại các Tòa án chưa đáp ứng yêu cầu về số lượng vụ án, vụ việc quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này".* Tuy nhiên, "trường hợp đặc biệt" cụ thể là những trường hợp nào thì hiện chưa được quy định và hướng dẫn áp dụng cụ thể.

Vì vậy, đối với nội dung này, nhóm tác giả kiến nghị, cần đảm bảo sự phù hợp giữa tính đặc thù trong quy định của Thông tư số 08/2025/TT-TANDTC về tổ chức các Toà chuyên trách tại TAND KV với thực tế số lượng vụ án, vụ việc được thụ lý, giải quyết. Quy định cụ thể về những trường hợp đặc biệt mà Chánh án TAND tối cao quyết định việc tổ chức các Tòa chuyên trách tại các Tòa án chưa đáp ứng yêu cầu về số lượng vụ án, vụ việc theo quy định. Ngoài ra, cũng cần xem xét lại việc tính số lượng vụ án, vụ việc thụ lý trung bình trong 03 năm liên tiếp kể từ ngày Thông tư số 08/2025/TT-TANDTC có hiệu lực để đảm bảo việc thành lập các Toà chuyên trách trong thời gian sớm nhất.

Thứ hai, về biên chế của TAND nói chung và TAND KV nói riêng.

Như đã trình bày ở trên, biên chế của các TAND, trong đó có TAND KV được quy định tại Nghị quyết số 609/NQ-UBTVQH15. Theo số liệu thống kê của TAND tối cao từ 01/10/2023 đến ngày 30/9/2024, các TAND có 14.015 biên chế, bao gồm 6.399 thẩm phán, 02 thẩm tra viên cao cấp và tương đương, 482 thẩm tra viên và tương đương, 6.835 thẩm tra viên, thư ký và tương đương. Nếu so sánh với tổng biên chế giai đoạn 2022 - 2026 mà Uỷ ban Thường vụ Quốc hội giao là 15.237 biên chế thì giai đoạn trước sáp nhập, các TAND vốn đã thiếu 1.222 biên chế. Sau khi thực hiện sáp nhập, việc luân chuyển, điều động, biệt phái cán bộ, công chức diễn ra phổ biến và tất yếu tại các đơn vị thuộc hệ thống TAND. Mặt khác, số lượng cán bộ, công chức xin nghỉ việc theo nguyện vọng tăng cao so với giai đoạn trước, đặc biệt biên chế Thư ký Tòa án thiếu trầm trọng tại hầu hết các TAND trong đó có TAND KV. Như vậy, mặc dù có sự tăng cường Thẩm phán có kinh nghiệm tại TAND cấp tỉnh về cho TAND KV, nhưng bản chất biên chế thực tế đang không tương xứng với khối lượng công việc đảm nhận theo thẩm quyền mới.

Ngoài ra, tại các TAND còn thiếu biên chế có chuyên môn về ứng dụng công nghệ thông tin, chính đội ngũ công chức đang phải đảm nhiệm việc ứng dụng công nghệ thông tin khi thực hiện các hoạt động tố tụng có liên quan, trong khi đây là giải pháp quan trọng để khắc phục những khó khăn khi khối lượng công việc tại các TAND KV tăng cao do gia tăng thẩm quyền, là một trong những nội dung tiên quyết để xây dựng thành công Tòa án điện tử và cải cách hệ thống cơ quan tư pháp nói chung. Thực tế cho thấy đội ngũ công chức tại các Tòa án có kiến thức về pháp luật và hiểu biết về hoạt động của Tòa án, song lại hạn chế kiến thức về công nghệ thông tin.

Vì vậy, đối với nội dung này, nhóm tác giả kiến nghị, TAND tối cao tiếp tục đẩy nhanh việc xây dựng, triển khai kế hoạch tổ chức thi tuyển chọn Thẩm phán TAND để kịp thời bổ sung đội ngũ Thẩm phán; đẩy nhanh việc xây dựng, triển khai kế hoạch về việc tổ chức tuyển dụng công chức TAND để nhanh chóng bổ sung đội ngũ Thư ký Tòa án, chuyên viên công nghệ thông tin. Bên cạnh đó, Chánh án TAND cấp tỉnh cần thường xuyên rà soát nắm bắt tình hình thực tế để tiếp tục tăng cường một cách kịp thời Thẩm phán đang công tác tại TAND cấp tỉnh cho các TAND KV có số lượng vụ án được thụ lý, giải quyết nhiều.

Thứ ba, về năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức và viên chức tại TAND KV.

Bên cạnh khối lượng công việc tại các TAND KV tăng cao thì còn một khó khăn không kém phần quan trọng chính là năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức và viên chức. Nhiều thẩm quyền mới, thậm chí có những vụ việc lần đầu được tiếp cận trong tất cả các lĩnh vực tố tụng từ hình sự đến dân sự và hành chính làm cho đội ngũ cán bộ, công chức và viên chức, đặc

biệt là Thẩm phán tại TAND KV không tránh khỏi những bỡ ngỡ về cơ sở pháp lý điều chỉnh và cả kinh nghiệm để giải quyết một cách thấu đáo. Chẳng hạn như án hành chính tuy không nhiều nhưng tính chất phức tạp, vì liên quan đến lĩnh vực đất đai. Trước đây người bị kiện trong vụ án hành chính chủ yếu là Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện và thẩm quyền giải quyết thuộc TAND cấp tỉnh nhưng nay thuộc TAND KV. Hơn nữa TAND KV còn phải giải quyết cả khiếu kiện QĐHC, HVHC của UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp tỉnh; khiếu kiện QĐHC, HVHC của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ…

Vì vậy, đối với nội dung này, nhóm tác giả kiến nghị, TAND tối cao cần tiếp tục tăng cường tổ chức các hội nghị trực tuyến để kịp thời hướng dẫn, giải đáp những khó khăn, vướng mắc, nhấn mạnh những kỹ năng trong áp dụng thẩm quyền đặc biệt là những thẩm quyền mới cho TAND KV. Ngoài ra, lãnh đạo các TAND KV cần chủ động trong việc phản ánh những khó khăn, vướng mắc của đơn vị; đội ngũ cán bộ, công chức và viên chức, đặc biệt là các Thẩm phán cũng cần chủ động trong việc trau dồi, nâng cao năng lực chuyên môn của bản thân để đáp ứng yêu cầu trong thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn mới. Bên cạnh đó, lãnh đạo TAND hai cấp tại các địa phương cần chú trọng nêu gương những trường hợp hoàn thành tốt nhiệm vụ của các cơ quan, đơn vị.

Thứ tư, về điều kiện về cơ sở vật chất tại các TAND KV.

Việc sáp nhập một số TAND cấp huyện thành TAND KV sẽ phát sinh nhu cầu về sửa chữa, cải tạo hoặc xây dựng mới trụ sở. Mặc dù ngày 08/7/2025, Chánh án TAND tối cao đã ban hành Quyết định số 123/QĐ-TANDTC về việc phê duyệt điều chỉnh nhiệm vụ và dự toàn kinh phí sửa chữa, bảo trì trụ sở của các đơn vị dự toán thuộc ngành Tòa án năm 2025 với kinh phí được phân bổ để sửa chữa, cải tạo 01 trụ sở của TAND tối cao, 08 trụ sở TAND cấp tỉnh và 112 trụ sở TAND KV. Như vậy, còn 243 trụ sở TAND KV cần tiếp tục được phân bổ kinh phí để sửa chữa, cải tạo hoặc xây dựng mới. Tại một số địa phương, chẳng hạn như Thành phố Hồ Chí Minh, công tác này gặp phải những khó khăn, vướng mắc trong quy hoạch về mật độ xây dựng, tầng cao công trình quy hoạch khi tiến hành sửa chữa, cải tạo và xây dựng mới. Hoặc có trường hợp gặp khó khăn, vướng mắc về điều chuyển cơ sở vật chất.

Ngoài vấn đề về trụ sở, hiện nay điều kiện cơ sở vật chất tại các TAND KV còn là vấn đề về máy móc, trang thiết bị phục vụ việc thực các nhiệm vụ, quyền hạn, đặc biệt là công tác chuyển đổi số hay tổ chức phiên toà trực tuyến. Những điều kiện hiện tại ở một số TAND KV đôi khi còn làm mất thời gian cho các Tòa án. Hiện nay, nhiều trụ sở TAND KV không có phòng xét xử trực tuyến, việc tận dụng các thiết bị sẵn có của cơ quan, thậm chí là của cá nhân là phổ biến. Vì không có phòng xét xử trực tuyến riêng biệt nên việc tháo dỡ, lắp đặt, vận chuyển các trang thiết bị và vận hành ở những địa điểm khác làm mất thời gian, chi phí và công sức. Ngoài ra, nhiều Tòa án cần phải nâng cấp chất lượng đường truyền internet nên cũng làm phát sinh thêm chi phí.

Vì vậy, đối với nội dung này, nhóm tác giả kiến nghị, TAND tối cao tiếp tục đề xuất Quốc hội, Chính phủ quan tâm, xem xét cấp bổ sung dự toán ngân sách để sửa chữa, cải tạo hoặc xây dựng mới các trụ sở TAND KV còn lại đồng thời đảm bảo các điều kiện về máy móc, trang thiết bị cần thiết. Đặc biệt, chú trọng bố trí, đầu tư sớm phòng xử án trực tuyến tại tất cả các TAND KV trên cả nước, bổ sung kinh phí cho các Tòa án trong việc nâng cao chất lượng đường truyền Internet

bên cạnh giải pháp bổ sung chuyên viên công nghệ thông tin đã kiến nghị ở trên để góp phần xây dựng thành công Tòa án điện tử. Ngoài ra, TAND cấp tỉnh cần phối hợp với chính quyền địa phương trong việc đẩy nhanh thực hiện các dự án đầu tư cơ sở vật chất tại các TAND KV thuộc địa bàn quản lý.

Thứ năm, về sự phối hợp trong thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn giữa TAND KV với các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Những khó khăn, vướng mắc khi phối hợp thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn giữa TAND KV với các cơ quan, tổ chức có liên quan thể hiện rõ nét trong tống đạt, thông báo các văn bản tố tụng; xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ hoặc xem xét, thẩm định tại chỗ. Cơ quan, tổ chức có liên quan cần phối hợp trong những trường hợp này chủ yếu là UBND cấp xã. Thực tế cho thấy cũng vì những bỡ ngỡ sau sáp nhập, khối lượng công việc gia tăng nên một số UBND cấp xã còn lúng túng, chậm phản hồi khi được yêu cầu phối hợp. Địa bàn thuộc thẩm quyền của các TAND KV hiện tại cũng rộng hơn so với TAND cấp huyện trước đây nên trường hợp không nhận được sự phối hợp tích cực của chính quyền địa phương sẽ rất khó khăn để hoàn thành nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Ngoài ra, những chậm trễ trong việc xác định tư cách pháp nhân của một số cơ quan, tổ chức, điển hình như Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai cũng ảnh hưởng không nhỏ đến việc thụ lý, giải quyết các vụ án, đặc biệt là án dân sự và hành chính.

Vì vậy, đối với nội dung này, nhóm tác giả kiến nghị, các TAND KV trước tiên cần chủ động trong việc thiết lập các kênh phối hợp rõ ràng với các cơ quan, tổ chức có liên quan, đặc biệt là UBND cấp xã. Cần có sự phân công trong lãnh đạo Tòa án về người sẽ làm đầu mối liên hệ duy nhất, chịu trách nhiệm trực tiếp và tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc với lãnh đạo UBND cấp xã, với các cơ quan, tổ chức có liên quan khác. Thực tế, chúng ta đã có Quy chế phối hợp công tác giữa Chính phủ với TAND tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, trong đó thậm chí có nội dung phối hợp trong việc giải quyết các vụ án hình sự, vụ án hành chính, vụ việc dân sự và các vụ việc khác theo quy định của pháp luật. Do đó, thiết nghĩ trong bối cảnh mới hiện nay, cho một giải pháp mang tính lâu dài, cũng cần có Quy chế phối hợp công tác như vậy giữa UBND các cấp với TAND, Viện kiểm sát nhân dân các cấp. Trong đó xác định phối hợp công tác vừa là quy định của pháp luật, vừa là truyền thống trong hoạt động của các cơ quan trong hệ thống chính trị, giúp mỗi cơ quan hoàn thành nhiệm vụ của mình từ đó góp phần vào thắng lợi của sự nghiệp đổi mới đất nước.

Kết luận

Chủ trương "Tổ chức hệ thống tòa án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính, gồm Tòa án sơ thẩm KV được tổ chức ở một hoặc một số đơn vị hành chính cấp huyện…" được nêu từ Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 02/6/2005 đã được thể chế hoá và hoàn thiện bằng quy định của pháp luật, bằng thực tế triển khai tổ chức và hoạt động của 355 TAND KV thay cho 693 TAND cấp huyện. Đây là một thành tựu đáng ghi nhận trong sự nghiệp cải cách tư pháp tại Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, thực tế áp dụng thời gian qua cũng phát sinh những khó khăn, vướng mắc. Nhóm tác giả hy vọng những nghiên cứu tại bài viết này sẽ góp phần nhỏ trong việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của TAND KV trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

2. Luật Tổ chức TAND năm 2014.

3. Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

4. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

5. Nghị quyết số 609/NQ-UBTVQH15 ngày 18/9/2022 của UBTVQH về biên chế của các TAND giai đoạn 2022 - 2026.

6. Nghị quyết số 81/2025/UBTVQH15 ngày 27/6/2025 của UBTVQH về thành lập TAND cấp tỉnh, TAND KV; quy định phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ của TAND cấp tỉnh, TAND KV.

7. Thông tư số 01/2016/TT-CA ngày 21/01/2016 của Chánh án TAND tối cao quy định việc tổ chức các Toà chuyên trách tại TAND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, TAND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương.

8. Thông tư số 08/2025/TT-TANDTC ngày 07/8/2025 của Chánh án TAND tối cao quy định việc tổ chức các Toà chuyên trách tại TAND tỉnh, thành phố, TAND KV.

9. Thông tư số 04/2025/TT-TANDTC ngày 30/6/2025 của Chánh án TAND tối cao quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của bộ máy giúp việc trong các TAND cấp tỉnh, TAND KV.

10. Báo cáo số 1116/BC-TATP ngày 30/10/2025 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh tổng kết công tác năm 2025 và phương hướng, nhiệm vụ hoạt động năm 2026 của TAND hai cấp Thành phố Hồ Chí Minh.

11. Luân Dũng. (2024). *Các Tòa án nhân dân có trên 14 nghìn biên chế.* Truy cập ngày 30/01/2026, từ https://tienphong.vn/cac-toa-an-nhan-dan-co-tren-14-nghin-bien-che-post1683210.tpo.

12. Hải Châu. (2024). *Cẩm nang: Các quy định mới của pháp luật về tổ chức và hoạt động của TAND.* Truy cập ngày 30/01/2026, từ https://tapchitoaan.vn/cam-nang-cac-quy-dinh-moi-cua-phap-luat-ve-to-chuc-va-hoat-dong-cua-toa-an-nhan-dan14098.html.

PHẦN 3
TÁC ĐỘNG CỦA MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG LÊN CÁC LĨNH VỰC

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÁT TRIỂN QUỸ ĐẤT TRONG BỐI CẢNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

*Phan Trung Hiền**
*Nguyễn Dương Anh Thắng***
*Lâm Vĩ Khang****

Tóm tắt: *Luật Đất đai năm 2024 đã lần đầu tiên quy định nội dung phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất thành một chương riêng (Chương VIII). Tuy nhiên, với số lượng điều luật còn hạn chế và chủ yếu mang tính nguyên tắc, việc tổ chức thực thi các quy định này đòi hỏi phải có hệ thống văn bản hướng dẫn chi tiết, bảo đảm hình thành một cơ chế pháp lý đầy đủ và khả thi về phát triển quỹ đất. Trong bối cảnh đó, mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam đang được chuyển đổi theo hướng hai cấp, gắn với việc tinh giản đơn vị hành chính cấp trung gian, dẫn đến sự chuyển dịch căn bản trong phương thức quản lý phát triển, từ quản lý kinh tế – xã hội theo địa giới hành chính sang quản lý theo không gian phát triển. Sự chuyển dịch này đặt ra yêu cầu phải điều chỉnh các quy định pháp luật về quy hoạch nói chung, đặc biệt là quy hoạch đô thị và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, theo hướng bảo đảm tính liên thông, tích hợp và định hướng dài hạn cho phát triển quỹ đất. Trên cơ sở phân tích tác động của hệ thống quy hoạch đối với tầm nhìn và chiến lược phát triển quỹ đất trong mô hình quản lý theo không gian phát triển, bài viết đánh giá các quy định pháp luật hiện hành, từ đó đề xuất các giải pháp cải tiến pháp luật về phát triển quỹ đất phù hợp với bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp.*

Từ khóa: *chính quyền hai cấp, Luật đất đai, phát triển quỹ đất, quy hoạch đô thị.*

Abstract: *For the first time, the 2024 Land Law dedicates a separate chapter (Chapter VIII) to the development, management, and exploitation of land funds. However, given the limited number of articles, which are primarily principled in nature, effective implementation requires a system of detailed implementing regulations to establish a comprehensive and feasible legal mechanism for land fund development. Against this backdrop, Vietnam's local government organizational model is transitioning toward a two-tier system, coupled with the streamlining of intermediate administrative units. This leads to a fundamental shift in development management methods: moving from socio-economic management based on administrative boundaries to management based on spatial development. This transition necessitates adjustments to legal regulations regarding planning in general - specifically urban planning and land use planning to ensure interconnectivity, integration, and a long-term orientation for land fund development. By analyzing the impact of the planning system on the vision and strategy for land fund development within*

* PGS.TS; Trưởng Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
** ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
*** ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

the spatial management model, this article evaluates current legal regulations. Subsequently, it proposes solutions to reform land fund development laws to align with the context of a two-tiered local government.

Keywords: *Two-tiered local government, Land Law, Land fund development, Urban planning.*

1. Đặt vấn đề

Sự ra đời của Luật Đất đai năm 2024 đánh dấu sự thay đổi quan trọng trong tư duy lập pháp về đất đai khi lần đầu tiên xác lập một chế định riêng về việc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất tại Chương VIII. Có thể nói, đây là một bổ sung quan trọng so với Luật Đất đai năm 2013, theo đó Nhà nước không chỉ dừng lại ở việc quản lý những gì đang có, mà còn chủ động hơn trong việc tạo ra những giá trị mới từ đất đai để phục vụ phát triển kinh tế và đời sống người dân. Các quy định mới đã xác lập những nguyên tắc nền tảng để việc khai thác đất đai trở nên công khai, minh bạch và hiệu quả hơn. Mục tiêu của việc phát triển quỹ đất lúc này không chỉ là tạo nguồn thu cho ngân sách, mà còn phải gánh vác những trách nhiệm xã hội lớn lao. Đó là việc bảo đảm có sẵn quỹ đất sạch để xây dựng hạ tầng, hỗ trợ người dân tái định cư khi nhà nước thu hồi đất, hay bố trí đất ở và đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, việc luật hóa vai trò của Tổ chức phát triển quỹ đất và Quỹ phát triển đất cũng đóng vai trò quan trọng trong việc chủ động chuẩn bị nguồn lực đất đai theo quy hoạch, giúp cho việc sử dụng đất trở nên hợp lý và đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển bền vững của mỗi địa phương.

Tuy nhiên, việc chuẩn bị nguồn lực đất đai để đáp ứng nhu cầu phát triển của mỗi địa phương hiện nay không còn nằm trong một khung cảnh quản lý cũ mà đang diễn ra giữa một cuộc cải cách bộ máy hành chính mạnh mẽ và sâu rộng chưa từng có tiền lệ. Theo đó đến ngày 01/7/2025, cùng với việc tinh gọn tổ chức bộ máy ở cấp trung ương khi tinh giản 05 bộ, cơ quan ngang bộ, tương ứng giảm 22,7%, và giảm 03 cơ quan thuộc Chính phủ, tương ứng giảm 37,5%, cả nước cũng đã thực hiện đợt sắp xếp đơn vị hành chính quy mô lớn nhất từ trước đến nay với việc hình thành 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh (giảm 29 tỉnh, thành phố) và 3.321 đơn vị hành chính cấp xã (giảm 6.714 đơn vị, tương ứng 66,91%); kết thúc hoạt động của 696 đơn vị hành chính cấp huyện[1].

Sự biến chuyển mạnh mẽ này đã đánh dấu một thay đổi rất lớn về tư duy quản lý trong lĩnh vực quy hoạch đô thị và nông thôn. Theo đó, ranh giới các đô thị không còn bị bó hẹp trong phạm vi của từng đơn vị hành chính, mà có thể được quy hoạch và phát triển dựa trên sự kết nối thống nhất của cả một vùng không gian rộng lớn hơn, giúp khai thác tối đa tiềm năng đất đai phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Trong bối cảnh này, chính quyền cấp tỉnh nắm giữ vai trò chiến lược trong việc hoạch định tầm nhìn và xác lập các không gian phát triển chung, còn cấp xã trở thành đơn vị thực thi trực tiếp, gần dân nhất. Sự phối hợp này đòi hỏi công tác phát triển quỹ đất phải thay đổi tương ứng: quỹ đất sạch không còn được phát triển cục bộ theo từng đơn vị hành chính cấp xã, mà được tập trung tại các vị trí động lực đã được xác định trong ranh

1. Thu Giang. (2026). *Cách mạng tinh gọn bộ máy, vận hành chính quyền địa phương hai cấp: Dấu ấn cải cách lịch sử*. Truy cập ngày 25/01/2026, từ https://baochinhphu.vn/cach-mang-tinh-gon-bo-may-van-hanh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-dau-an-cai-cach-lich-su-102251230125915563.htm

giới phát triển đô thị chung của tỉnh. Điều này đảm bảo việc khai thác, quản lý quỹ đất phù hợp với định hướng chung và mang lại giá trị kinh tế, xã hội cao nhất.

Vấn đề đặt ra là, trong khi hệ thống quy hoạch và tiêu chuẩn đô thị mới đã có những bước tiến rất dài về tư duy không gian mở, thì các quy định về phát triển quỹ đất dường như vẫn còn đang vận hành theo các trình tự hành chính truyền thống vốn gắn liền với từng đơn vị hành chính. Sự thiếu đồng bộ này sẽ khiến việc tạo lập quỹ đất sạch gặp khó khăn trong việc bắt kịp với tầm nhìn quy hoạch đô thị hiện đại theo không gian phát triển đòi hỏi tính kết nối giữa nhiều đơn vị hành chính cấp xã. Bên cạnh đó, việc tìm kiếm và khơi thông nguồn vốn để giải phóng mặt bằng trên những diện tích rộng lớn trong giai đoạn hiện nay cũng là một nội dung phức tạp nhằm hiện thực hóa các không gian phát triển mới một cách trọn vẹn.

Chính sự thiếu đồng bộ giữa tầm nhìn quy hoạch đô thị và nông thôn với công cụ thực thi về đất đai đã đặt ra yêu cầu cấp thiết phải nhìn nhận lại các quy định tại Chương VIII Luật Đất đai năm 2024. Theo đó câu hỏi lớn cần đặt ra là làm thế nào để các quy định về phát triển quỹ đất thực sự trở thành một cơ chế linh hoạt, có đủ nguồn lực tài chính để đón đầu xu thế nâng cấp đô thị và đáp ứng yêu cầu quản lý đa ngành trong bối cảnh mới? Trên cơ sở nhận diện những thách thức đó, bài viết này hướng tới việc đề xuất một mô hình pháp lý về phát triển quỹ đất mang tính liên thông và đồng bộ, phù hợp với sự chuyển dịch sang mô hình chính quyền hai cấp và không gian phát triển đô thị trong giai đoạn hiện nay.

2. Hệ thống quy hoạch trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp tác động đến phát triển quỹ đất

Có thể nói, việc định hình lại hệ thống chính quyền địa phương hai cấp đã kéo theo một cuộc cách mạng trong hệ thống quy hoạch đô thị và nông thôn, trực tiếp xóa bỏ tư duy phát triển dàn trải theo từng đơn vị hành chính để chuyển sang tư duy quản lý theo không gian phát triển có sự liên kết chặt chẽ giữa các khu vực đô thị, đồng thời đặt ra những yêu cầu mới khắt khe hơn về chất lượng và đầu tư hạ tầng đối với công tác tạo lập quỹ đất.

Thứ nhất, áp lực khi bãi bỏ hoàn toàn nhóm quy hoạch đô thị và nông thôn liên quan đến cấp huyện. Theo quy định tại khoản 6 Điều 4 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn năm 2025, các nhiệm vụ quy hoạch, quy hoạch quan trọng như quy hoạch chung huyện, quy hoạch chung thị trấn hay quy hoạch chi tiết khu vực thuộc quy hoạch chung huyện sẽ "không tiếp tục thực hiện". Trên thực tế, việc bãi bỏ cấp quy hoạch trung gian này là hoàn toàn phù hợp, không chỉ do quá trình tái sắp xếp đơn vị hành chính, mà qua đó còn là bước đi chủ động để đề cao vai trò của quy hoạch tỉnh. Thật vậy, cùng với quy định tại điểm b khoản 3 Điều 12 Nghị quyết số 254/2025/QH15, theo đó "Không tổ chức lập kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2026 - 2030) của các thành phố trực thuộc Trung ương, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện, quy hoạch sử dụng đất cấp xã, kế hoạch sử dụng đất cấp xã. Các địa phương khi tổ chức lập điều chỉnh quy hoạch tỉnh thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 phải xác định chỉ tiêu sử dụng đất do quy hoạch sử dụng đất quốc gia phân bổ và chỉ tiêu sử dụng đất theo nhu cầu sử dụng đất của địa phương đến từng đơn vị hành chính cấp xã", quy hoạch tỉnh hiện tại có vai trò rất quan trọng trong việc xác định phương hướng tổ chức không gian phát triển kinh tế - xã hội; phương hướng phát triển các ngành, lĩnh vực; hạ tầng đô

thị và nông thôn cấp tỉnh và đến tận các khu vực liên xã[2]. Không những vậy, quy định này đã trực tiếp chấm dứt tình trạng quỹ đất bị chia nhỏ hay phân bổ dàn trải theo nhu cầu riêng lẻ của từng đơn vị hành chính như trước đây. Quỹ đất sạch giờ đây không còn được tạo ra để đáp ứng các mục tiêu hành chính hẹp, mà được tích tụ dựa trên nhu cầu thực tế của các cực tăng trưởng được định hướng từ quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận dưới góc độ vận hành của bộ máy chính quyền cơ sở, sự điều chỉnh này lại đặt ra thách thức không nhỏ đối với tính chủ động của chính quyền cấp xã. Thật vậy, trong giai đoạn hiện nay, khi không còn công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện cũng như không tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã, các hoạt động tạo lập quỹ đất tại địa phương đều phải phụ thuộc vào sự phân bổ chỉ tiêu trực tiếp từ quy hoạch tỉnh điều chỉnh. Điều này có thể khiến chính quyền cấp xã dễ rơi vào thế bị động, lúng túng trong việc xử lý các nhu cầu phát triển quỹ đất phát sinh mang tính đặc thù, cấp thiết của địa phương.

Thứ hai, có sự thay đổi về việc phân loại đất theo địa bàn đô thị, nông thôn. Căn cứ vào Điều 13 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP thì: đất ở tại nông thôn là đất ở thuộc phạm vi địa giới đơn vị hành chính *xã và đặc khu* mà chính quyền địa phương ở đặc khu thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng của chính quyền địa phương ở xã, trừ đất ở thuộc khu vực thực hiện dự án xây dựng đô thị mới theo quy hoạch đô thị đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt nhưng vẫn thuộc địa giới đơn vị hành chính xã, đặc khu tương ứng của chính quyền địa phương ở xã. Trong khi đó, đất ở tại đô thị là đất ở thuộc phạm vi địa giới đơn vị hành chính phường và đặc khu mà chính quyền địa phương ở đặc khu thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng của chính quyền địa phương ở phường, đất ở nằm trong phạm vi địa giới đơn vị hành chính xã, đặc khu tương ứng của chính quyền địa phương ở xã thuộc khu vực thực hiện dự án xây dựng đô thị mới theo quy hoạch đô thị đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Như vậy. Chỉ có đất ở tại phường là cố định đất ở đô thị, riêng đất ở trong địa bàn xã hoặc đặc khu thì có thể là đất ở nông thôn hoặc đất ở đô thị (nếu đất ở thuộc khu vực thực hiện dự án xây dựng đô thị mới).

Thứ ba, cải tiến pháp luật về phát triển quỹ đất phải đi kèm với tư duy quản lý theo không gian phát triển. Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 về phân loại đô thị đã tạo ra bước đột phá khi tách bạch tương đối giữa "không gian đô thị" và "địa giới hành chính". Theo đó, việc phân loại đô thị không còn bị gò bó trong phạm vi khép kín của một đơn vị hành chính đơn lẻ mà được đánh giá dựa trên thực trạng phát triển, phù hợp với đặc thù vùng miền và mô hình chính quyền hai cấp. Sự thay đổi mang tính nguyên tắc này được thể chế hóa cụ thể thông qua việc đánh giá thực trạng phát triển đô thị theo các tiêu chí, tiêu chuẩn phân loại đô thị quy định đối với từng đối tượng, phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và được áp dụng theo vùng, miền, yếu tố đặc trưng[3]. Trong đó, các đô thị thuộc Thủ đô Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh; các đô thị thuộc đô thị loại I được thực hiện phân loại theo đô thị loại II, loại III theo quy định của Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15[4]. Đối với việc đánh giá, phân loại các đô thị loại II, loại III sẽ được thực hiện đối với đô thị có phạm vi ranh giới trong 01 đơn vị hành chính cấp xã hoặc nhiều hơn 01 đơn vị hành chính cấp xã[5] với các tiêu chí, tiêu chuẩn được xác định cụ thể. Các

2. Điều 30 Luật Quy hoạch năm 2025.
3. Điểm b khoản 2 Điều 2 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15.
4. Điều 5 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15.
5. Điều 6 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15.

quy định nêu trên đã nhấn mạnh vai trò của các đô thị thuộc tỉnh, thành phố với phạm vi ranh giới không bị bó hẹp trong từng đơn vị hành chính mà được định hướng từ quy hoạch tỉnh phù hợp với từng không gian phát triển.

Hệ quả trực tiếp của tư duy quy hoạch mở này là sự hình thành của các ranh giới phát triển đô thị trong tỉnh, thành phố, một khái niệm không chỉ liên quan đến kỹ thuật quy hoạch mà còn trở thành ranh giới pháp lý thực tế để xác định phạm vi tạo lập quỹ đất sạch. Thật vậy, khác với ranh giới hành chính vốn mang tính ổn định và phục vụ quản lý dân cư, ranh giới phát triển đô thị theo nghĩa hiện nay còn mang tính động lực, khoanh vùng những khu vực được ưu tiên tập trung nguồn lực để chuyển đổi mục tiêu sử dụng đất từ nông nghiệp sang đô thị để phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng chung. Việc xác lập các ranh giới phát triển này cho phép các cơ quan có thẩm quyền và Tổ chức phát triển quỹ đất vượt qua rào cản cục bộ của từng xã, phường để thực hiện tích tụ đất đai trên quy mô lớn. Điều này đảm bảo rằng quỹ đất sạch được tạo ra không bị xé lẻ, mà luôn nằm trong một tổng thể thống nhất, đủ diện tích để đáp ứng các tiêu chuẩn khắt khe theo quy định hiện hành, qua đó giúp Nhà nước chủ động chuẩn bị nguồn lực đất đai đón đầu các dự án đầu tư chiến lược với quy mô lớn, thay vì phụ thuộc vào từng địa giới hành chính như trước đây.

Thứ tư, có sự thay đổi trong tư duy về cách thức quy định đô thị. Nếu như sự thay đổi về ranh giới phát triển mang lại cái nhìn tổng thể về không gian, thì quy định chuyển tiếp tại Điều 15 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 đã tạo ra bước ngoặt lớn về tư duy định cấp đô thị. Một mặt, quy định này xác định "Đô thị loại IV, loại V, thị xã và thị trấn trước khi sắp xếp chưa được công nhận loại đô thị được xác định là đô thị loại III theo quy định của Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15"[6]. Mặt khác, đối với các đô thị loại I và mô hình thành phố thuộc thành phố, quá trình sắp xếp lại phân loại cũng đặt ra yêu cầu cấp thiết về việc tạo lập những quỹ đất mang tính chiến lược, xứng tầm với vai trò là các cực tăng trưởng vùng và quốc gia[7]. Sự cộng hưởng từ việc nâng chuẩn nhóm đô thị cơ sở và yêu cầu tinh hoa hóa nhóm đô thị trung tâm đã đặt ra những đòi hỏi khắt khe chưa từng có về chất đối với công tác phát triển quỹ đất. Thật vậy, tạo lập quỹ đất sạch hiện nay không còn đơn thuần là thực hiện quy trình kỹ thuật về thu hồi đất và giải phóng mặt bằng, mà đã chuyển thành quá trình kiến tạo những không gian phát triển có năng lực thích ứng và giá trị cao. Ví dụ, nếu căn cứ vào các tiêu chí, tiêu chuẩn được quy định tại Phụ lục II Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 về đánh giá, phân loại đô thị loại II, loại III, để đáp ứng tiêu chuẩn về Công trình xanh[8] hay tiêu chí về Hạ tầng và tổ chức không gian đô thị[9], đòi hỏi quỹ đất được tạo lập phải có quy mô đủ lớn và vị trí chiến lược để triển khai các tổ hợp kiến trúc đồng bộ. Khi đó, nếu việc tạo lập quỹ đất bị giới hạn trong không gian của từng đơn vị hành chính sẽ dẫn đến tình trạng manh mún và khó hình thành được các hệ sinh thái đô thị thông minh cũng như thu hút đầu tư trong giai đoạn mới.

Bên cạnh đó, nếu nhìn nhận dưới góc độ kinh tế và quản trị nguồn lực, các tiêu chuẩn khắt

6. Khoản 3 Điều 15 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15.

7. Theo quy định tại khoản 1, 2 Điều 15 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15, Các thành phố Hải Phòng, Huế, Đà Nẵng và Cần Thơ tiếp tục được xác định là đô thị loại I theo quy định của Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15; Đô thị loại I, trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này, đô thị loại II, loại III, thành phố Thủ Đức, khu vực các phường thuộc phạm vi các quận trước khi sắp xếp được xác định là đô thị loại II theo quy định của Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15.

8. Mục 2B.III.32, Bảng 2B, Phụ lục II, Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15.

9. Mục III, Phụ lục II, Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15.

khe của Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 đang đặt ra yêu cầu phải chuyển dịch mạnh mẽ sang chiến lược đầu tư hạ tầng khung làm đòn bẩy để kiến tạo và gia tăng giá trị đất đai. Công tác phát triển quỹ đất hiện nay đòi hỏi Nhà nước phải định hướng đầu tư đồng bộ từ trước các hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội thiết yếu phục vụ cho quỹ đất đã giải phóng mặt bằng. Việc đầu tư hạ tầng khung này là yếu tố then chốt để làm gia tăng giá trị khu đất trước khi đưa ra đấu giá.

Khi đó, quỹ đất sạch được đưa ra thị trường không còn là những lô đất thô mà trở thành những sản phẩm hoàn chỉnh, mang trong mình tầm nhìn đô thị đã được định hình sẵn. Điều này giúp thay đổi bản chất của việc đấu giá quyền sử dụng đất từ việc bán tài nguyên thô sang việc cung ứng một không gian phát triển đã được quy hoạch bài bản, từ đó thu hút được các nhà đầu tư chiến lược có năng lực thực sự thay vì các hoạt động đầu cơ đất đai manh mún. Thông qua việc đấu giá các quỹ đất sạch đã được thiết kế đồng bộ này, giá trị thu về cho ngân sách nhà nước sẽ gia tăng đáng kể, tạo nguồn lực tài chính quan trọng để tái đầu tư cho hệ thống hạ tầng đô thị trong giai đoạn tiếp theo.

3. Tác động của bối cảnh chính quyền hai cấp đối với quy trình ứng vốn, giải phóng mặt bằng và đấu giá quỹ đất sạch

Sau khi tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, tại các đô thị lớn, nhiều nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, tài chính và đầu tư công đã được điều chỉnh theo hướng tập trung về cấp tỉnh. Theo Nghị quyết số 35/2023/UBTVQH15 và Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, việc sắp xếp lại đơn vị hành chính đã dẫn đến việc mở rộng địa giới hành chính cấp xã, đồng thời xóa bỏ đơn vị hành chính cấp huyện. Trong đó, UBND cấp xã mở rộng phạm vi địa giới hành chính quản lý; đồng thời, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP cũng đổi mới trong việc xác định cụ thể thẩm quyền cá nhân thay vì tập thể trong các hoạt động quản lý sử dụng đất. Bên cạnh đó, ngày 31/01/2026, Chính phủ ban hành Nghị định số 49/2026/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị quyết số 254/2025/QH15. Theo đó, một số quy định cụ thể về thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP bị bãi bỏ bởi Nghị định số 49/2026/NĐ-CP. Điều này cho thấy việc phân cấp, phân quyền mạnh mẽ trong thời gian qua mặc dù có những thuận lợi và bước tiến vượt bậc, song vẫn tồn tại một số khó khăn được kỳ vọng sẽ được tháo gỡ theo những quy định mới của Nghị định số 49/2026/NĐ-CP.

Thứ nhất, vấn đề tổ chức quỹ phát triển đất trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp. Trên thực tế, quy mô địa giới mới sau sáp nhập đã tạo thêm áp lực trong triển khai các dự án phát triển quỹ đất sạch, đặc biệt ở các đô thị có tính chất phân tán như cụm phường. Khi thiếu cấp trung gian như huyện để điều phối, mọi đề xuất vốn, hồ sơ đầu tư, thẩm định phương án giải phóng mặt bằng... tập trung về cấp tỉnh, gây ra hiện tượng quá tải hồ sơ. Theo Điều 114 Luật Đất đai năm 2024 và khoản 1 Điều 3 Nghị định số 104/2024/NĐ-CP, *Quỹ phát triển đất của địa phương là quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập để ứng vốn phục vụ các nhiệm vụ thuộc chức năng của tổ chức phát triển quỹ đất, thực hiện chính sách hỗ trợ đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số và các nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật.* Đây là đơn vị có chức năng tiếp nhận, thẩm định và quản lý vốn ứng trước cho giải phóng mặt bằng và đầu tư hạ tầng. Tuy nhiên, thời gian xử lý hồ sơ vẫn phụ thuộc nhiều vào năng lực phối hợp giữa các sở chuyên ngành (tài chính, nông nghiệp và môi trường). Khi tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, quỹ phát triển đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trước đây thành

lập sẽ không phù hợp về địa vị pháp lý khi đơn vị cấp tỉnh trước đây đã sáp nhập vào đơn vị hành chính cấp tỉnh khác.

Có thể nhìn nhận rằng, nếu việc nhập Quỹ phát triển đất tương ứng với các đơn vị hành chính cấp tỉnh được sáp nhập thì có thuận lợi trong việc thống nhất nguồn vốn ứng cho các dự án tạo quỹ đất trên địa bàn tỉnh mở rộng. Tuy nhiên, khi chỉ tổ chức đơn nhất một Quỹ phát triển đất do Uỷ ban nhân cấp tỉnh thành lập với phạm vi địa giới hành chính đã được mở rộng thì tính khả thi chưa thể bảo đảm trong việc ứng vốn cho giải phóng mặt bằng, đặc biệt đối với những dự án lớn. Trong bối cảnh khối lượng dự án tăng mạnh, địa bàn quản lý mở rộng, nhưng bộ máy vận hành chỉ duy trì ở cấp tỉnh, đã nảy sinh nhiều thách thức về năng lực điều phối, tốc độ thẩm định hồ sơ và phân bổ nguồn lực hợp lý. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến tính linh hoạt, hiệu quả trong khai thác, quản lý quỹ đất công và khả năng tiếp cận đất đai của nhà đầu tư tại địa phương. Vì vậy, việc rà soát, thiết kế lại cơ chế phân cấp, điều phối và kiểm soát vận hành Quỹ phát triển đất trong mô hình chính quyền hai cấp là yêu cầu cấp thiết nhằm đảm bảo tính khả thi và bền vững trong công tác phát triển quỹ đất hiện nay.

Thứ hai, công tác giải phóng mặt bằng tạo quỹ đất sạch có một số triển vọng đi kèm với thách thức. Theo khoản 5 Điều 85 Luật Đất đai năm 2024, hiệu lực của thông báo thu hồi đất là 12 tháng. Điều này tạo cơ sở pháp định cho việc giới hạn thời gian giải phóng mặt bằng, tránh kéo dài dự án, gây khó khăn cho người có đất thu hồi. Tuy nhiên, so với các điều kiện thực tế thì quy định này thiếu tính khả thi bởi đa số các dự án đều không thể tiến hành trong thời hạn 12 tháng kể từ khi có quyết định thu hồi đất. Chính vì lẽ đó, Nghị định số 49/2026/NĐ-CP đã bổ sung quy định như sau: "Trường hợp đang thực hiện hoặc đã hoàn thành một số bước công việc trong trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhưng chưa ban hành quyết định thu hồi đất mà thông báo thu hồi đất hết hiệu lực thì ban hành lại thông báo thu hồi đất và tiếp tục thực hiện các thủ tục tiếp theo trong trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất." Đặc biệt, văn bản này còn mở ra khoảng thời gian không giới hạn bởi khoản 5 Điều 85 nêu trên: "Việc quyết định thu hồi đất theo thông báo thu hồi đất ban hành lại không phải áp dụng yêu cầu về thời gian quy định tại điểm a khoản 9 Điều 3 của Nghị quyết số 254/2025/QH15."

Ngoài ra, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP quy định chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền quyết định thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại Điều 78, 79 Luật Đất đai năm 2024.[10] Tuy nhiên, thẩm quyền thu hồi đất tại điểm b khoản 1 Điều 5 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP đã hết hiệu lực bởi tiết đ2 điểm đ khoản 3 Điều 16 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP. Theo đó, khoản 1 Điều 14 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Nghị quyết số 190/2025/QH để quyết định phân cấp, ủy quyền để thực hiện cho phù hợp. Từ quy định này, có thể thấy rằng việc tổ chức chính quyền địa phương hai cấp đã trở nên thực chất hơn khi thay vì quy định chi tiết thẩm quyền của cấp xã thì chỉ quy định một "đầu mối" là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Điều này được kỳ vọng đem lại hiệu quả, đơn giản hoá trong công tác quản lý, đồng thời tăng tính linh hoạt, chủ động của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phù hợp với tình hình phát triển của địa phương để có thể phân cấp, ủy quyền tương ứng. Do đó, công tác giải phóng mặt bằng tạo quỹ đất dự kiến sẽ được

10. Điểm b, d khoản 1 Điều 5 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP.

triển khai nhanh chóng, chủ động, phù hợp với điều kiện thực tế của từng địa phương trên cơ sở Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thống nhất và phân cấp, ủy quyền thực hiện cụ thể, rõ ràng.

Tuy nhiên, quy định trên cũng có thể tạo ra sự thiếu đồng bộ khi tạo quỹ đất sạch đối với các dự án lớn, liên xã. Bởi lẽ, khi phân cấp, có thể xảy ra tình trạng cùng dự án nhưng cách thức xử lý, tốc độ giải phóng mặt bằng khác nhau giữa các chính quyền cấp xã đã được phân cấp, ủy quyền. Do đó, nhìn chung Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vẫn cần có một khung quy định thống nhất về tiến độ, điều kiện cũng như công tác kiểm tra, giám sát đối với dự án tạo quỹ đất sạch trong toàn phạm vi địa bàn tỉnh.

Mặt khác, sau khi địa giới được mở rộng (xã có thể bao gồm nhiều đơn vị hành chính cũ), và không còn cấp huyện, thì sự thiếu đồng bộ về giá đền bù, tiến độ và cách thức thực hiện giữa các xã/phường là vấn đề nhận được nhiều sự quan tâm của người dân. Thực tế, giá đất đền bù thường thấp hơn giá thị trường, dẫn đến người dân không nhận được khoản bồi thường thỏa đáng khi Nhà nước thu hồi đất.[11] Tuy nhiên, Nghị quyết số 254/2025/QH15 tại khoản 6 Điều 3 quy định giá đất tính bồi thường được tính theo giá đất trong bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất. Do đó, trong thời gian tới, việc áp dụng thống nhất bảng giá đất làm cơ sở bồi thường dự kiến sẽ tạo nên sự thống nhất trong toàn đơn vị hành chính cấp tỉnh mở rộng.

Thứ ba, triển vọng và thách thức đối với hoạt động đấu giá quỹ đất sạch trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp. Luật Đất đai 2024 xác định nguyên tắc đưa đất vào đấu giá phải là đất đã được tạo lập, hoàn tất giải phóng mặt bằng và thủ tục pháp lý liên quan, có hạ tầng kết nối và phù hợp với quy hoạch được duyệt tức là chỉ đấu giá khi đã có quỹ đất sạch.[12] Trong mô hình chính quyền hai cấp, hoạt động đấu giá có những triển vọng nổi bật sau: (i) quy mô đấu giá có xu hướng lớn lên vì tỉnh tập trung tạo lập quỹ đất trên phạm vi không gian rộng hơn, tạo điều kiện thu hút nhà đầu tư chiến lược có năng lực tài chính và chuyên môn thay vì nền nhỏ lẻ; (ii) tính minh bạch và công khai được nâng cao khi danh mục, thông tin đấu giá được Ủy ban nhân dân cấp xã công bố hàng năm trên cổng thông tin, phù hợp định hướng quản lý tập trung[13], (iii) địa phương chủ động nguồn tài chính, giảm phụ thuộc ngân sách và góp phần đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án nhờ dòng tiền được gắn trực tiếp với mục tiêu đầu tư.[14] Tuy nhiên, một khi Nhà nước ứng vốn để giải phóng mặt bằng nhưng không có hoặc có ít nhà đầu tư tham gia đấu giá thì tất nhiên việc thu hồi vốn, gây ra tình trạng đất hoang hoá, lãng phí trong khi chưa thể hoàn vốn tạm ứng vào ngân sách nhà nước.[15] Mặt khác, sau đấu giá, nhiều trường hợp nhà đầu tư trúng đấu giá nhưng chậm triển khai dự án, bỏ cọc hoặc chuyển nhượng lòng vòng, điều này dẫn đến quỹ đất không phát huy giá trị; trong điều kiện cấp xã vừa mở rộng, thiếu nhân lực giám sát tại chỗ, trách nhiệm hậu đấu giá càng cần được xác định rõ và công khai.

---

11. Huy Hùng. (2025). *Phản hồi kiến nghị "giá đất đền bù thường thấp hơn giá thị trường*. Truy cập ngày 30/01/2036, từ https://laodong.vn/bat-dong-san/phan-hoi-kien-nghi-ve-gia-dat-den-bu-thuong-thap-hon-gia-thi-truong-1588635.ldo

12. Điểm a khoản 2 Điều 125 Luật Đất đai năm 2024.

13. Điểm đ khoản 2 Điều 12 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP quy định Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện đăng công khai trên cổng thông tin đấu giá quyền sử dụng đất quốc gia được tích hợp vào trang thông tin điện tử chuyên ngành về đấu giá tài sản do Bộ Tư pháp quản lý, cổng hoặc trang thông tin điện tử quy định tại điểm a khoản 3 Điều 54 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP.

14. Khoản 4 mục 6 phần VII Nghị định số 151/2025/NĐ-CP quy định: Tiền thu được từ việc đấu giá quyền sử dụng đất được sử dụng để thực hiện dự án.

15. Phan Trung Hiền, Lâm Vĩ Khang. (2025). Hoàn thiện nguyên tắc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất vì mục tiêu phát triển bền vững. *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia "Tài nguyên đất đai và phát triển bền vững – Cách tiếp cận đa ngành.* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 85-96.

4. Đánh giá thực trạng pháp luật về phát triển quỹ đất trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp

Mặc dù hệ thống quy hoạch đô thị và nông thôn đã có những bước chuyển mình mạnh mẽ theo hướng quản trị không gian phát triển, tuy nhiên, khi đối chiếu với các quy định hiện hành tại Luật Đất đai năm 2024, có thể thấy một thực tế là khung pháp lý về đất đai vẫn đang vận hành chủ yếu dựa trên tư duy phân cấp hành chính truyền thống. Sự khác biệt giữa một bên là tư duy quy hoạch mở, linh hoạt và một bên là công cụ thực thi đất đai còn mang nặng tính địa giới hành chính đang tạo ra những rào cản không nhỏ cho công tác phát triển quỹ đất trong bối cảnh mới. Cụ thể:

Thứ nhất, tồn tại sự xung đột giữa thẩm quyền quản lý theo địa giới hành chính và yêu cầu phát triển dự án theo không gian phát triển. Thật vậy, theo quy định hiện hành về phân loại đô thị, nếu như các đô thị thuộc tỉnh, thành phố hoặc các vùng phát triển đô thị mới được xác lập dựa trên ranh giới phát triển đô thị thường bao trùm hoặc cắt ngang qua nhiều đơn vị hành chính cấp xã, phường liền kề, thì Luật Đất đai năm 2024 vẫn thiết kế hệ thống thẩm quyền liên quan đến công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, xác định nguồn gốc đất đai, v.v. gắn chặt với bộ máy quản lý riêng của từng đơn vị hành chính cấp xã. Điều này dẫn đến tình trạng khi thực hiện các dự án tạo quỹ đất quy mô lớn vượt ra ngoài ranh giới một xã, các Tổ chức phát triển quỹ đất có thể phải đối mặt với sự thiếu thống nhất trong quy trình thực thi. Việc xác định nguồn gốc đất, người sử dụng đất hay áp giá bồi thường tại các vùng giáp ranh thường xảy ra mâu thuẫn do năng lực quản lý và hồ sơ địa chính giữa các xã không đồng đều, tạo ra những vướng mắc về trách nhiệm phối hợp. Hệ quả là tư duy quy hoạch muốn tập trung nguồn lực để phát triển đồng bộ, nhưng công cụ pháp lý lại buộc dòng chảy công việc phải đi qua nhiều thủ tục hành chính, gây chậm trễ, thiếu đồng bộ và lãng phí cơ hội đầu tư.

Thứ hai, sự thiếu đồng bộ trong phát triển đô thị, khi xu hướng tập trung về trung tâm tỉnh, thành phố thuộc trung ương. Thật ra, không thể phủ nhận việc tinh giảm hệ thống phân loại đô thị còn 04 loại (loại bỏ đô thị loại IV, loại V), đồng thời định hướng nâng chuẩn các đô thị này lên các cấp độ cao hơn[16] hoặc sáp nhập vào các đô thị lớn đã tạo ra một áp lực khổng lồ về nhu cầu quỹ đất sạch để nâng cấp hạ tầng. Tuy nhiên, pháp luật đất đai hiện nay chưa có cơ chế hiệu quả để san sẻ và cân bằng lợi ích từ đất đai giữa các khu vực khác nhau. Việc tập trung quá mức việc tạo lập quỹ đất vào các cực tăng trưởng mới theo quy hoạch tỉnh mà thiếu đi các quy định bảo đảm sự cân bằng có thể dẫn đến sự suy giảm nguồn lực phát triển của các khu vực trung tâm cũ. Ví dụ điển hình là trường hợp tại thành phố Cần Thơ mới (sau sáp nhập từ thành phố Cần Thơ cũ, tỉnh Hậu giang và tỉnh Sóc Trăng), nơi áp lực buộc phải đồng bộ hóa tiêu chuẩn đô thị loại I trên toàn địa bàn theo Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 đang làm gia tăng nguy cơ phân bổ nguồn lực không đồng đều, khiến các khu vực trung tâm cũ ở Hậu Giang, Sóc Trăng dễ bị bỏ lại phía sau. Có thể thấy, sự thiếu vắng các quy định pháp lý về chia sẻ lợi ích từ quỹ đất giữa các khu vực đô thị trong cùng một tỉnh đang là một lỗ hổng lớn trong quản trị phát triển bền vững.

Thứ ba, thách thức về tính đồng bộ trong quản lý đa ngành và yêu cầu chuyển đổi số. Trong bối cảnh tinh gọn bộ máy và tổ chức lại các sở, ngành, quy trình phát triển quỹ đất đòi hỏi sự tích

16. Theo quy định tại khoản 3 Điều 15 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15, đô thị loại IV, loại V, thị xã và thị trấn trước khi sắp xếp chưa được công nhận loại đô thị được xác định là đô thị loại III theo quy định của Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15.

hợp cao giữa dữ liệu đất đai và dữ liệu quy hoạch đô thị và nông thôn. Tuy nhiên, thực tế thời gian qua cho thấy vẫn có sự mâu thuẫn, chồng chéo giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch phân khu[17], đồng thời theo quy định hiện hành, căn cứ lập quy hoạch phân khu được xác định gồm một trong các quy hoạch tỉnh, quy hoạch vùng, nhưng không căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất[18]. Điều này cũng ảnh hưởng đến việc chuẩn hóa về quy trình và tiêu chuẩn dữ liệu giữa hai hệ thống này, khiến cho việc xác định phạm vi thu hồi đất tạo quỹ đất sạch có thể gặp lúng túng. Khi chưa có một nền tảng pháp lý vững chắc cho việc liên thông dữ liệu và quy trình hành chính giữa các cơ quan chuyên môn như Nông nghiệp và Môi trường; Xây dựng; Kế hoạch và Đầu tư, việc tạo lập quỹ đất sạch vẫn sẽ gặp khó khăn bởi các thủ tục hành chính chồng chéo, đi ngược lại với xu thế chuyển đổi số quốc gia.

Thứ tư, tính khả thi của quy định về thu hồi đất để đón đầu xu thế đô thị hóa mới còn nhiều bỏ ngỏ. Trong bối cảnh hệ thống đô thị đang được tái cấu trúc mạnh, ranh giới đô thị sẽ có sự thay đổi lớn theo định hướng chức năng của từng không gian phát triển thay vì chỉ gói gọn trong địa giới hành chính cũ. Tuy nhiên, hành lang pháp lý hiện hành về thu hồi đất để tạo quỹ đất sạch tại các khu vực dự kiến phát triển này vẫn chưa thực sự rõ ràng về thời điểm và phạm vi thực hiện. Cụ thể, khái niệm đô thị mới hay các khu vực định hướng nâng cấp đô thị là những định hướng tương lai (đặc biệt là các khu vực buộc phải đáp ứng tiêu chuẩn đô thị loại III theo quy định chuyển tiếp tại Điều 15 Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15), trong khi việc thu hồi đất lại tác động trực tiếp đến quyền lợi hiện hữu của người dân. Khi ranh giới đô thị thay đổi để mở rộng không gian phát triển, việc xác định chính xác phạm vi thu hồi đất nông nghiệp để chuyển đổi mục đích sử dụng thường gặp lúng túng do thiếu các quy định đặc thù cho giai đoạn chuyển tiếp này. Nếu không có cơ chế minh bạch trong việc xác định ranh giới và phân chia lợi ích gia tăng sau quy hoạch, việc thu hồi đất diện rộng để đón đầu đô thị hóa rất dễ dẫn đến xung đột lợi ích kéo dài giữa Nhà nước và người sử dụng đất, làm chậm tiến độ triển khai các dự án trọng điểm.

Thứ năm, vấn đề sắp xếp lại hệ thống quỹ phát triển đất ở địa phương. Trong khi các địa phương cấp tỉnh trước đây sau khi sáp nhập trở thành đơn vị hành chính cấp xã thì việc tiếp tục duy trì hay giải thể các Quỹ phát triển đất vẫn chưa có quy định cụ thể. Do đó, quy trình ứng vốn từ Quỹ phát triển đất để tạo lập quỹ đất phát triển vẫn còn vướng mắc trong thực tiễn ảnh hưởng đến tiến độ thực thi phát triển quỹ đất. Hiện tại, Điều 5 Nghị định 104/2024/NĐ-CP quy định**:** *"Quỹ phát triển đất là quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập và trực tiếp quản lý hoặc giao cho đơn vị sự nghiệp công lập quản lý, có chức năng ứng vốn cho công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, xây dựng hạ tầng kỹ thuật, tạo lập quỹ đất sạch để tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được duyệt."* Quỹ hoạt động không vì lợi nhuận, có trách nhiệm hoàn trả vốn và bảo toàn phát triển vốn đã ứng (khoản 2 Điều 5).

Thứ sáu, vấn đề tiến độ giải phóng mặt bằng. Thật vậy, điều kiện pháp lý để đấu giá đất sạch phụ thuộc tiến độ giải phóng mặt bằng, đồng bộ hạ tầng, làm giảm khả năng đưa đất ra đấu giá trên thực tế. Bên cạnh yêu cầu về danh mục và kế hoạch sử dụng đất, pháp luật còn đặt ra điều kiện rất chặt chẽ đối với đất được đưa ra đấu giá. Khoản 2 Điều 125 Luật Đất đai năm 2024 quy

17. Ngô Sơn. (2023). *Người dân khổ vì mâu thuẫn giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị*. Truy cập ngày 26/01/2026, từ https://baodautu.vn/nguoi-dan-kho-vi-mau-thuan-giua-quy-hoach-su-dung-dat-va-quy-hoach-do-thi-d198040.html

18. Khoản 7 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn năm 2025.

định đất đưa ra đấu giá phải là: *"Đất đã được thu hồi và hoàn thành bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc không phải bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trong khu vực dự án có hạ tầng giao thông đã được kết nối"* và đồng thời phải *"Có trong kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện đã được phê duyệt vào mục đích sử dụng để đấu giá quyền sử dụng đất..."* Đây là hệ điều kiện kép (điều kiện đất sạch, điều kiện hạ tầng) nên trên thực tế, dù có quỹ đất tiềm năng, địa phương vẫn khó đưa vào đấu giá nếu chưa hoàn thành giải phóng mặt bằng hoặc chưa bảo đảm kết nối hạ tầng. Đặc biệt, đối với đất đấu giá nhằm lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án nhà ở, điều kiện đặt ra theo khoản 5 Điều 4 Nghị quyết số 254/2025/QH15 quy định phải *"có quy hoạch phân khu hoặc có quy hoạch chung đối với trường hợp không yêu cầu lập quy hoạch phân khu hoặc có quy hoạch chi tiết theo quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị và nông thôn"*. Trong khi đó, theo điểm đ khoản 4 Điều 5 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền phê duyệt phương án đấu giá quyền sử dụng đất, nhưng nhiều địa phương vẫn chưa kịp hoàn thiện kế hoạch sử dụng đất cấp xã và các căn cứ quy hoạch liên quan. Do vậy, dù pháp luật hướng đến phân cấp, phân quyền, nhưng trên thực tế lại phát sinh hạn chế lớn: khu đất có nhu cầu đấu giá không đáp ứng đủ điều kiện giải phóng mặt bằng và đồng bộ hạ tầng dẫn đến tiến độ đấu giá chậm, danh mục đấu giá không thể mở rộng nhanh, và làm suy giảm hiệu quả khai thác nguồn lực đất đai.

Thứ bảy, chậm trễ, lúng túng trong việc làm mới danh mục quỹ đất đấu giá do "ngắt quãng" căn cứ kế hoạch sử dụng đất sau sắp xếp hành chính. Khoản 5 Điều 72 Luật Đất đai năm 2024 quy định rằng: *"Trước khi phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua danh mục công trình, dự án phải thu hồi đất, trong đó có dự án thu hồi đất để đấu giá quyền sử dụng đất."* Quy định này cho thấy danh mục dự án thu hồi đất để đấu giá phải được xác lập và thông qua trước, đóng vai trò là "đầu vào bắt buộc" cho bước lập và phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện. Tuy nhiên, khi Nghị định số 151/2025/NĐ-CP có hiệu lực, hệ thống kế hoạch sử dụng đất được thiết kế lại theo cấp xã: điểm b khoản 4 Điều 20 Nghị định số 151/2025 quy định kế hoạch sử dụng đất cấp xã phải có nội dung *"diện tích đất để đấu giá quyền sử dụng đất"*; đồng thời khoản 10 Điều 20 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP quy định: *"Thời kỳ kế hoạch sử dụng đất cấp xã là 05 năm."* Trên thực tế, các địa phương chưa kịp lập kế hoạch sử dụng đất cấp xã, mà tiếp tục sử dụng kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện trước đó theo cơ chế chuyển tiếp tại khoản 2 Điều 22 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP: *"...được tiếp tục sử dụng quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện... cho đến khi hoàn thành công tác rà soát, lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo các đơn vị hành chính mới."* Ngoài ra, điểm b khoản 3 Điều 12 Nghị quyết số 254/2025/QH15 còn quy định *"Không tổ chức lập kế hoạch sử dụng đất 5 năm..., quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện, quy hoạch sử dụng đất cấp xã, kế hoạch sử dụng đất cấp xã"* đối với một số trường hợp, càng làm cho danh mục quỹ đất đấu giá bị "treo", chưa được cập nhật theo tình trạng quản lý mới. Hệ quả là việc xác định/phê duyệt danh mục dự án đấu giá quỹ đất mới bị chậm trễ, nhất là các khu đất nằm trên địa bàn đã điều chỉnh địa giới, sáp nhập hoặc nằm giữa các loại đô thị khác nhau trong cùng một phường.

Tuy nhiên, sau sắp xếp hành chính theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp, hoạt động ứng vốn, tạo lập và đấu giá quỹ đất sạch tập trung về cấp tỉnh. Trên thực tế vẫn còn tồn tại các Quỹ phát triển đất cục bộ trước sáp, vẫn chưa có quy định cụ thể về quy trình giải thể, sáp nhập

hoặc chuyển giao tài chính, tài sản, hồ sơ giữa các Quỹ phát triển đất khi địa phương cấp huyện hoặc cấp xã sáp nhập. Điều này tạo ra khoảng trống pháp lý trong bối cảnh có những đơn vị hành chính cấp tỉnh trước đây (như thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh cũ) nay được tổ chức lại thành đơn vị cấp xã mở rộng nhưng từng có Quỹ phát triển đất độc lập, hiện không rõ duy trì hay chấm dứt như thế nào.

5. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về phát triển quỹ đất phù hợp với bối cảnh mới

Trên cơ sở nhận diện những điểm nghẽn giữa cơ chế quản lý hành chính và tư duy quy hoạch theo không gian phát triển, việc cải tiến pháp luật về phát triển quỹ đất trong giai đoạn hiện nay không thể chỉ dừng lại ở các giải pháp mang tính kỹ thuật. Yêu cầu cấp thiết đặt ra là phải đồng bộ hóa tư duy quản lý giữa Luật Đất đai năm 2024 với hệ thống quy hoạch đô thị và nông thôn mới. Theo đó, các quy định tại Chương VIII Luật Đất đai năm 2024 cần được điều chỉnh, bổ sung theo hướng chuyển dịch từ quản lý đất đai dựa trên thẩm quyền của từng đơn vị hành chính sang quản trị dựa trên không gian phát triển mang tính liên kết. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, liên quan đến nguyên tắc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất. Theo quy định hiện hành tại Điều 112 Luật Đất đai năm 2024, "việc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất phải theo quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất". Tuy nhiên, trong bối cảnh Nghị quyết số 254/2025/QH15 đã bãi bỏ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, đồng thời các quy định tại Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn năm 2024, sửa đổi, bổ sung năm 2025 và Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 đang đề cao vai trò của quy hoạch không gian mang tính mở theo định hướng phát triển từ quy hoạch tỉnh đã khiến cho nội dung nguyên tắc nêu trên trở nên bó hẹp và thiếu tính liên kết cũng như nguy cơ thiếu đồng bộ. Chính vì vậy, cần thiết phải điều chỉnh lại Điều 112 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng mở rộng căn cứ pháp lý. Theo đó thay vì chỉ dựa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vốn mang nặng tính thống kê diện tích, chỉ tiêu sử dụng đất, nguyên tắc tạo lập quỹ đất trong giai đoạn hiện nay còn phải phù hợp với quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn, định hướng không gian phát triển đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Việc bổ sung này nhằm đảm bảo rằng việc tạo lập quỹ đất không bị chia cắt cứng nhắc bởi địa giới hành chính cấp xã, mà tuân thủ theo ranh giới chức năng của vùng phát triển đô thị, ví dụ như vùng phát triển đô thị thông minh liên phường, vùng nông nghiệp công nghệ cao, v.v. Điều này giúp tránh được tình trạng mâu thuẫn giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo quy định cũ với các đồ án quy hoạch không gian hiện đại, đảm bảo quỹ đất sạch được tạo ra thực sự phục vụ cho tầm nhìn phát triển đô thị dài hạn.

Thứ hai, liên quan đến mô hình Tổ chức phát triển quỹ đất. Theo quy định hiện hành tại khoản 3 Điều 16 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP[19], Tổ chức phát triển quỹ đất là đơn vị sự nghiệp công lập do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Căn cứ vào tình hình thực tế tại địa phương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập Chi nhánh tổ chức phát triển quỹ đất khu vực. Tổ chức phát triển quỹ đất, Chi nhánh tổ chức phát triển quỹ đất khu vực có tư cách pháp nhân, có con dấu riêng, được mở tài khoản để hoạt động theo quy định của pháp luật đối với đơn vị sự nghiệp công lập và có nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, bộ máy, cơ chế tự chủ, nguồn thu tài chính, các khoản chi, quy chế phối hợp hoạt động

19. Khoản 6 Điều 1 Quyết định 2418/QĐ-BNNMT năm 2025 bãi bỏ cụm từ "Chủ tịch" tại khoản 3 Điều 16 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP.

theo quy định tại Nghị định số 102/2024/NĐ-CP. Đây là chủ thể đóng vai trò quan trọng để tạo lập, phát triển, quản lý, khai thác quỹ đất tại địa phương[20]. Tuy nhiên, các quy định nêu trên chưa thiết lập được sự tương thích giữa mô hình tổ chức của các Chi nhánh tổ chức phát triển quỹ đất với thực tiễn không gian phát triển đô thị vốn thường xuyên mở rộng và liên kết qua ranh giới của nhiều xã, phường. Chính vì vậy, quá trình cụ thể hóa Điều 115 Luật Đất đai năm 2024 cũng như các Nghị định hướng dẫn chi tiết cần định hướng rõ việc thành lập các Chi nhánh tổ chức phát triển quỹ đất khu vực phải đồng bộ với ranh giới quy hoạch của các đô thị thuộc tỉnh, thành phố. Mô hình này là điều kiện tiên quyết để đảm bảo năng lực thực thi các dự án hạ tầng khung quy mô lớn đạt chuẩn phân loại đô thị theo quy định tại Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15, điều mà bộ máy quản lý đất đai cấp xã đơn lẻ khó có thể đảm đương. Việc chuyển đổi sang mô hình quản lý theo không gian này sẽ khắc phục triệt để sự manh mún, chia cắt trong hoạt động của các tổ chức phát triển quỹ đất hiện nay. Theo đó, các tổ chức này sẽ có thẩm quyền thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ tại Điều 113 Luật Đất đai năm 2024 trên phạm vi toàn bộ vùng đô thị hoặc vùng phụ cận nằm trên địa bàn của nhiều đơn vị hành chính cấp xã. Cơ chế này giúp thống nhất quy trình bồi thường, giải phóng mặt bằng và suất đầu tư hạ tầng trên toàn bộ không gian quy hoạch, loại bỏ rào cản hành chính tại các khu vực giáp ranh.

Thứ ba, liên quan đến quy định về quỹ phát triển đất. Theo quy định hiện hành, quỹ phát triển đất là quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập để ứng vốn phục vụ các nhiệm vụ thuộc chức năng của tổ chức phát triển quỹ đất, thực hiện chính sách hỗ trợ đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số và các nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật[21]. Tuy nhiên, để đáp ứng các tiêu chuẩn khắt khe của Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 về phân loại đô thị, khái niệm "ứng vốn" được đề cập tại Điều 114 Luật Đất đai năm 2024 cần được mở rộng chi tiết hơn theo hướng ưu tiên phân bổ và ứng vốn cho các dự án đầu tư hạ tầng kỹ thuật khung trên quỹ đất sạch tại các khu vực dự kiến nâng loại đô thị từ loại IV, V trước đây lên loại II, III theo quy định hiện hành. Trên thực tế đã phân tích, để hiện thực hóa các tiêu chí về đô thị xanh, thông minh và bền vững, công tác phát triển quỹ đất cần chuyển dịch mạnh mẽ sang tư duy chủ động kiến tạo, theo đó Nhà nước phải đi trước một bước trong việc đầu tư hệ thống hạ tầng kỹ thuật khung. Khi đó, quỹ đất sạch đưa ra thị trường không chỉ dừng lại ở những mặt bằng sạch đơn thuần, mà phải là những sản phẩm hoàn chỉnh, gắn liền với định hướng không gian phát triển đô thị đã được thiết lập. Đây là yếu tố then chốt để sàng lọc và thu hút các nhà đầu tư chiến lược có năng lực, hạn chế các hoạt động đầu cơ đất đai manh mún. Theo hướng đi này, quy định pháp luật cần tạo cơ chế để quỹ phát triển đất đóng vai trò quan trọng hơn trong việc kiến tạo không gian phát triển, qua đó gia tăng giá trị đất đai. Chỉ khi hạ tầng được đầu tư đồng bộ, quỹ đất sạch mới tối ưu hóa được giá trị thặng dư qua đấu giá, tạo nguồn thu bền vững để tái đầu tư, giải quyết bài toán thiếu hụt nguồn lực tại các đô thị đang được định hướng nâng cấp. Bên cạnh đó, việc sắp xếp bộ máy hành chính, cần sớm ban hành quy định chuyển tiếp về việc giải thể, sáp nhập hoặc chuyển giao các Quỹ phát triển đất cục bộ trước đây vào Quỹ phát triển đất cấp tỉnh, kèm quy trình kiểm kê tài sản, nguồn vốn, công nợ và hồ sơ dự án để bảo đảm tiếp tục ứng vốn không bị gián đoạn.

20. Khoản 1 Điều 115 Luật Đất đai năm 2024.
21. Khoản 1 Điều 114 Luật Đất đai năm 2024.

6. Kết luận

Hiện nay, các quy định về phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất được ghi nhận tại Chương VIII Luật Đất đai năm 2024, bao gồm 4 điều về: Điều 112. Nguyên tắc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất; Điều 113. Đất do tổ chức phát triển quỹ đất phát triển, quản lý và khai thác; Điều 114. Quỹ phát triển đất; Điều 115. Tổ chức phát triển quỹ đất. Tuy nhiên, các nội dung này giản đơn ở mức sơ khai mang tính nguyên tắc chứ chưa đủ chiều rộng và chiều sâu nhằm tạo hành lang pháp lý cho việc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất. Ngoài việc hoàn thiện và hướng dẫn chi tiết các nội dung về: nguyên tắc, đối tượng (quỹ đất), chủ thể (quỹ phát triển đất, tổ chức phát triển quỹ đất) thì pháp luật về phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất cần cải tiến như sau:

Thứ nhất, làm rõ nội hàm của ba hoạt động: phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất. Về mặt pháp lý, mỗi nội hàm bao gồm hoạt động gì do chủ thể nào chịu trách nhiệm;

Thứ hai, cần bổ sung các quy định về điều kiện phát triển quỹ đất gắn tư duy về không gian phát triển thay cho những quy định trước đây bám chặt với địa giới hành chính. Trong đó, việc tích hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn và các loại quy hoạch chuyên ngành khác là yêu cầu có tính tiên quyết, bảo đảm cho việc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất một cách hiệu quả

Thứ ba, cần bổ sung các quy định về nguồn vốn phát triển quy đất cùng với quy trình phát triển quỹ đất. Thực tế cho thấy, nếu nguồn vốn không được quy định chặt chẽ và kích hoạt đồng bộ thì địa phương thiếu cơ chế để phát huy nội lực và không thể tránh khỏi lo lắng về cơ chế pháp lý an toàn bền vững. Một hệ thống các quy định chặt chẽ về vốn để phát triển quỹ đất và quy trình về phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất là yêu cầu tối quan trọng cho hoạt động này. Do đó, trước mắt cần bổ sung quy định hướng dẫn quy định về việc sắp xếp các quỹ phát triển đất ở các địa phương cấp tỉnh sau khi sáp nhập. Đồng thời, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần ban hành quy định thống nhất về quy trình thực hiện, phân cấp, ủy quyền cụ thể để thực hiện phát triển quỹ đất.

Thứ tư, để khắc phục các hạn chế trong đấu giá quỹ đất sạch khi tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, cần triển khai đồng bộ các giải pháp trọng tâm sau: Một là, bổ sung quy định chuyển tiếp rõ ràng để cập nhật, làm mới và công bố danh mục quỹ đất đấu giá kịp thời sau sắp xếp; Hai là, tập trung tháo gỡ điều kiện đất sạch, hạ tầng và quy hoạch bằng cách ưu tiên nguồn lực giải phóng mặt bằng, đầu tư kết nối giao thông và hoàn thiện quy hoạch đô thị trước khi đấu giá, bảo đảm đáp ứng điều kiện theo khoản 2 Điều 125 Luật Đất đai 2024 và điều kiện quy hoạch đối với dự án nhà ở theo khoản 5 Điều 4 Nghị quyết số 254/2025/QH15, qua đó rút ngắn thời gian chuẩn bị quỹ đất sạch, mở rộng danh mục đấu giá và nâng cao hiệu quả khai thác nguồn lực đất đai.

Việc chuyển dịch sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp cùng tư duy quản lý theo không gian phát triển đã đặt ra yêu cầu cấp thiết phải đổi mới căn bản công tác phát triển quỹ đất. Mặc dù Luật Đất đai năm 2024 đã có những quy định đổi mới căn bản, song thực tiễn cho thấy sự thiếu đồng bộ giữa tư duy quy hoạch liên vùng và các công cụ thực thi vốn còn bó hẹp trong địa giới hành chính. Những rào cản về cơ chế vận hành Quỹ phát triển đất, thẩm quyền thu hồi đất tại các vùng giáp ranh và sự thay đổi trong quy hoạch sử dụng đất đang làm chậm tiến độ tạo lập quỹ đất sạch. Vì vậy, cần tiếp tục cải tiến các quy định pháp luật theo hướng trao quyền chủ động hơn cho các tổ chức phát triển quỹ đất, đồng thời thiết lập cơ chế tài chính linh hoạt để khơi

thông dòng "vốn mồi" cho hạ tầng. Sự điều chỉnh pháp lý kịp thời và tương thích với mô hình quản trị mới sẽ là chìa khóa để chuyển hóa nguồn lực đất đai thành các không gian đô thị hiện đại, đồng bộ và bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2024.

2. Luật Quy hoạch năm 2025.

3. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn năm 2025

4. Nghị quyết số 254/2025/QH15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai.

5. Nghị quyết số 111/2025/UBTVQH15 ngày 24/12/2025 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phân loại đô thị.

6. Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30/07/2024 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

7. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/06/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai.

8. Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai.

9. Huy Hùng. (2025). *Phản hồi kiến nghị "giá đất đền bù thường thấp hơn giá thị trường*. Truy cập ngày 30/01/2026, từ https://laodong.vn/bat-dong-san/phan-hoi-kien-nghi-ve-gia-dat-den-bu-thuong-thap-hon-gia-thi-truong-1588635.ldo

10. Ngô Sơn. (2023). *Người dân khổ vì mâu thuẫn giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị*. Truy cập ngày 26/01/2026, từ https://baodautu.vn/nguoi-dan-kho-vi-mau-thuan-giua-quy-hoach-su-dung-dat-va-quy-hoach-do-thi-d198040.html

11. Phan Trung Hiền, Lâm Vĩ Khang. (2025). Hoàn thiện nguyên tắc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất vì mục tiêu phát triển bền vững. *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia "Tài nguyên đất đai và phát triển bền vững – Cách tiếp cận đa ngành*". Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 85-96.

12. Thu Giang. (2026). *Cách mạng tinh gọn bộ máy, vận hành chính quyền địa phương hai cấp: Dấu ấn cải cách lịch sử*. Truy cập ngày 25/01/2026, từ https://baochinhphu.vn/cach-mang-tinh-gon-bo-may-van-hanh-chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-dau-an-cai-cach-lich-su-102251230125915563.htm

ÁP DỤNG BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ CAI NGHIỆN BẮT BUỘC ĐỐI VỚI NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Cao Vũ Minh[*]

Tóm tắt: *Theo quy định pháp luật, quyết định xử phạt vi phạm hành chính là một loại quyết định hành chính nên cá nhân, tổ chức bị xử phạt có quyền khiếu nại lẫn khởi kiện quyết định này. Tuy nhiên, đối với quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên thì pháp luật hiện hành chưa xác định cụ thể đây là quyết định hành chính hay quyết định tư pháp. Từ bất cập này dẫn đến khó khăn trong việc xác định những bảo đảm pháp lý liên quan nhằm bảo vệ quyền của người bị áp dụng các biện pháp này. Bài viết phân tích về bản chất của quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên, đồng thời đề xuất giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của của người bị áp dụng biện pháp này.*

Từ khóa: *quyết định hành chính; quyết định tư pháp; đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; người chưa thành niên.*

Abstract: *According to the law, administrative sanstion decisions are a type of administrative decision, so individuals and organizations penalized have the right to appeal or sue over these decisions. However, regarding decisions to apply compulsory rehabilitation measures to juveniles, current law does not specifically define whether these are administrative or judicial decisions. This inadequacy leads to difficulties in determining the relevant legal guarantees to protect the rights of those subjected to these measures. This article analyzes the nature of decisions to apply compulsory rehabilitation measures to juveniles and proposes solutions to improve legal regulations to ensure the legitimate rights and interests of those subjected to these measures.*

Keywords: *administrative decision; judicial decision; sending to compulsory detoxification establishments; juveniles.*

1. Đặt vấn đề

Lý thuyết kiểm soát ma túy ở Việt Nam cho rằng cần phải cách ly người nghiện ma túy mà không tự nguyện cai nghiện ra khỏi cộng đồng bằng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Điều này sẽ tạo điều kiện cho họ an tâm cai nghiện. Do đó, ngay từ thập niên 90, biện pháp cai nghiện ma túy bắt buộc đã được áp dụng đối với người nghiện ma túy mà không tự nguyện cai nghiện. Bắt đầu từ ngày 01/01/2022, các cơ quan nhà nước ở Việt Nam áp dụng biện pháp đưa

[*] PGS. TS; Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên nghiện ma túy mà không tự nguyện cai nghiện.

Việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên nghiện ma túy do một thẩm phán tiến hành thông qua một phiên họp. Theo Pháp lệnh Trình tự, thủ tục Tòa án nhân dân xem xét, quyết định việc đưa người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi vào cơ sở cai nghiện bắt buộc năm 2022 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) thì trong thời hạn 01 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên nghiện ma túy, Tòa án nhân dân khu vực thụ lý và phân công thẩm phán xem xét, quyết định áp dụng biện pháp này. Nếu tất cả giấy tờ, tài liệu trong hồ sơ đều đầy đủ, hợp pháp thì trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày được phân công, Thẩm phán phải quyết định mở phiên họp xem xét, quyết định đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Trong thời hạn 07 ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định mở phiên họp, Tòa án phải mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên nghiện ma túy. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra "*quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên*" là quyết định hành chính hay quyết định tư pháp? Nhận diện được bản chất của "*quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên nghiện ma túy*" và thiết lập cơ chế xử lý khi quyết định này có khiếm khuyết là vấn đề rất quan trọng nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp này.

2. Khái quát về biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên

Điều 28 Luật Phòng, chống ma túy năm 2021 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) (*gọi tắt là Luật Phòng, chống ma túy*) quy định biện pháp cai nghiện ma túy bao gồm cai nghiện ma túy tự nguyện và cai nghiện ma túy bắt buộc. Trong đó, biện pháp cai nghiện ma túy tự nguyện được thực hiện tại gia đình, cộng đồng hoặc tại cơ sở cai nghiện ma túy. Biện pháp cai nghiện ma túy bắt buộc được thực hiện tại cơ sở cai nghiện ma túy bắt buộc[1]. Vì lẽ đó mà tên gọi của biện pháp này là *"đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc"*, tức là đưa vào cơ sở cai nghiện có tính chất bắt buộc.

Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, 2020, 2022, 2025) (*gọi tắt là Luật Xử lý vi phạm hành chính*) quy định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với với người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên. Biện pháp này nằm trong nhóm các biện pháp xử lý hành chính. Bên cạnh đó, nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn xã hội là cai nghiện ma túy cho người nghiện ma túy chưa đủ 18 tuổi mà không tự nguyện cai nghiện thì Luật Phòng, chống ma túy quy định biện pháp cai nghiện ma túy đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi nghiện ma túy.

Cụ thể, theo Điều 33 Luật Phòng, chống ma túy năm 2021 thì người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi bị đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc khi thuộc một trong các trường hợp sau đây: *i.* không đăng ký, không thực hiện hoặc tự ý chấm dứt cai nghiện ma túy tự nguyện; *ii.* trong thời gian cai nghiện ma túy tự nguyện bị phát hiện sử dụng trái phép chất ma túy; *iii.* người nghiện ma túy các chất dạng thuốc phiện không đăng ký, không thực hiện hoặc tự ý chấm dứt điều trị nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế hoặc bị chấm dứt điều trị nghiện

1. Điều 35 Luật Phòng, chống ma túy.

các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế do vi phạm quy định về điều trị nghiện. Như vậy, *về đối tượng* thì biện pháp này được áp dụng đối với mọi cá nhân là người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi nghiện ma túy mà không tự nguyện cai nghiện. Điều đó có nghĩa không chỉ người Việt Nam mà cả người nước ngoài nghiện ma túy trong độ tuổi nêu trên đều có thể bị áp dụng biện pháp cai nghiện bắt buộc này.

Về thời hạn áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên: theo khoản 3 Điều 33 Luật Phòng, chống ma túy thì *"thời hạn cai nghiện ma túy bắt buộc đối với người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi là* ***từ đủ 06 tháng đến 12 tháng****"*. Trong thời gian này, người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi nghiện ma túy được cai nghiện, lao động, học văn hóa, học nghề dưới sự quản lý của cơ sở cai nghiện bắt buộc[2].

Về thẩm quyền áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người chưa thành niên nghiện ma túy mà không tự nguyện cai nghiện cư trú hoặc có hành vi vi phạm trong trường hợp không xác định được nơi cư trú sẽ lập hồ sơ đề nghị đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Hồ sơ đề nghị này sẽ được chuyển cho Tòa án nhân dân khu vực để Tòa án nhân dân khu vực quyết định áp dụng biện pháp này theo quy định tại khoản 4 Điều 33 Luật Phòng, chống ma túy.

3. Đi tìm bản chất của quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên

Có nhiều quan điểm khác nhau về khái niệm *"quyết định pháp luật"*. Có quan điểm cho rằng *"quyết định pháp luật"* là mệnh lệnh, là hành động thể hiện ý chí quyền lực[3]. Có quan điểm lại cho rằng *"quyết định pháp luật"* là kết quả và hình thức thể hiện của hoạt động nhà nước[4]. Tuy nhiên, hợp lý nhất là quan điểm cho rằng quyết định pháp luật là kết quả sự thể hiện ý chí đơn phương của cơ quan nhà nước có thẩm quyền[5]. Điều đó cũng có nghĩa rằng, chỉ có cơ quan nhà nước mới có quyền ban hành quyết định pháp luật để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Xuất phát từ chức năng của các cơ quan nhà nước, có thể chia quyết định pháp luật thành các loại tương ứng như: quyết định lập pháp, quyết định tư pháp và quyết định hành pháp. Theo đó, quyết định lập pháp do Quốc hội hay Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành nhằm thực hiện quyền lập pháp và được thể hiện dưới hình thức các văn bản như: luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Quyết định tư pháp do cơ quan tư pháp ban hành nhằm thực hiện quyền tư pháp và được thể hiện dưới hình thức các văn bản như: nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, bản án và quyết định của các tòa dân sự, hình sự, hành chính... Quyết định hành pháp được hiểu là quyết định trong lĩnh vực hành pháp, hay "quyết định quản lý nhà nước"[6], do các cơ quan hành chính nhà nước hoặc các cá nhân, tổ chức khi được nhà nước trao quyền ban hành nhằm thực hiện quyền hành pháp và được thể hiện dưới rất nhiều tên gọi khác nhau.

---

2. Khoản 3 Điều 33 Luật Phòng, chống ma túy quy định: *"thời hạn cai nghiện ma túy bắt buộc đối với người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi là* ***từ đủ 06 tháng đến 12 tháng****"*.

3. Vũ Trọng Hách (2009), Quyết định pháp luật và quyết định quản lý nhà nước, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12.

4. Hoàng Quốc Hồng (2013), Về quyết định hành chính, hành vi hành chính theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính hiện hành, *Tạp chí Luật học*, số 1.

5. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 417.

6. Phạm Hồng Thái (2015), Vai trò của quyết định hành chính trong quản lý nhà nước - Một số vấn đề lý luận, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12.

Giáo trình về Luật Hành chính Việt Nam ở các cơ sở đào tạo đại học pháp lý, đại học hành chính đều thống nhất phân loại quyết định quản lý nhà nước theo tính chất pháp lý thành ba loại: quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm, quyết định cá biệt. Theo đó, quyết định cá biệt là quyết định giải quyết các việc cá biệt - cụ thể (quyết định bổ nhiệm, điều động, khen thưởng, kỷ luật hay xử phạt những người vi phạm cụ thể…). Đây là loại quyết định mà trong văn bản pháp luật của nước ta gọi là *"quyết định hành chính"*[7]. Cũng có quan điểm cho rằng "quyết định hành chính" không chỉ là quyết định cá biệt mà còn bao gồm quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm[8]. Tuy nhiên, trong bài viết này, chúng tôi sử dụng thuật ngữ *"quyết định hành chính"* với tính chất là quyết định cá biệt nhằm tạo ra cách hiểu thống nhất với các văn bản pháp luật ở nước ta như Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024, 2025) (*gọi tắt là Luật Tố tụng hành chính*), Luật Khiếu nại năm 2011 (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2025) (*gọi tắt là Luật Khiếu nại*), Luật Tố cáo năm 2018 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2025).

Là một dạng quyết định pháp luật nên quyết định hành chính có những điểm tương đồng nhưng cũng có sự khác biệt với quyết định tư pháp. Quyết định hành chính do các cơ quan nhà nước (chủ yếu là các cơ quan hành chính), các cá nhân, tổ chức được trao quyền ban hành nhằm thực hiện các nhiệm vụ và chức năng quản lý nhà nước. Trong khi đó, quyết định tư pháp do cơ quan tư pháp (Tòa án) ban hành[9]. Ngoài ra, quyết định hành chính ban hành theo thủ tục hành chính còn quyết định tư pháp được ban hành theo thủ tục tư pháp, được quy định cụ thể trong các luật về thủ tục tố tụng. Quyết định hành chính có thể là đối tượng bị khởi kiện trong một vụ án hành chính. Ngược lại, quyết định tư pháp không thể bị khởi kiện.

Theo Pháp lệnh Thủ tục đưa người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi vào cơ sở cai nghiện bắt buộc năm 2022 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) (*gọi tắt là Pháp lệnh 2022*) thì quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên có thể bị khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị. Như vậy, đối với quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên thì cá nhân chỉ có quyền khiếu nại mà không có quyền khởi kiện[10]. Vậy tại sao lại có quy định này? Có phải quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên do Tòa án ban hành nên cá nhân không có quyền khởi kiện?

Một câu hỏi đặt ra là *"Bất cứ một quyết định do Tòa án ban hành đều được gọi là quyết định tư pháp?"*. Theo chúng tôi, không phải mọi quyết định do Tòa án ban hành đều được gọi là quyết định tư pháp vì nhiều quyết định tuy do Tòa án ban hành nhưng lại được gọi là quyết định hành chính.

Trước hết, không phải mọi quyết định do Tòa án ban hành đều được gọi là quyết định tư pháp vì nhiều quyết định tuy do Tòa án ban hành nhưng lại được gọi là quyết định hành chính. Như đã trình bày, quyết định hành chính không chỉ do cơ quan hành chính nhà nước ban hành mà còn có thể do các cơ quan nhà nước khác, các cá nhân tổ chức khi được nhà nước trao quyền (trong đó có Tòa án) ban hành. Theo Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt

7. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 430.
8. Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh (2017), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, tr. 455.
9. Phạm Hồng Thái (2014), Quyết định hành chính quy phạm của cơ quan hành chính nhà nước, *Tạp chí Luật học,* số 1.
10. Khoản 1 Điều 35 Pháp lệnh 2022.

động tố tụng năm 2022 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) thì Thẩm phán chủ tọa phiên tòa có quyền xử phạt cảnh cáo, phạt tiền đến 1.000.000 đồng đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng. Trong những trường hợp này, "*Thẩm phán chủ tọa phiên tòa*" - người đại diện cho Tòa án đã ban hành một quyết định hành chính. Điều này chứng tỏ ngoài cơ quan hành chính thì các cơ quan nhà nước khác như Tòa án, Viện kiểm sát cũng có quyền ban hành quyết định hành chính. Xem xét cụ thể thì quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên là quyết định cá biệt, có hình thức thể hiện dưới dạng văn bản. Quyết định này do Tòa án nhân dân khu vực ban hành trong hoạt động quản lý hành chính. Với những phân tích trên, có thể nhận thấy quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên tuy do Tòa án ban hành nhưng lại có những đặc điểm của một quyết định hành chính. Có những dấu hiệu đặc trưng của quyết định hành chính nên về nguyên tắc, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên vẫn có thể bị khởi kiện ra Tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính. Tuy nhiên, Điều 35 Pháp lệnh 2022 quy định: *"quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên có thể bị khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị"*. Cụ thể, Trưởng Công an cấp xã đề nghị hoặc Trưởng cơ sở cai nghiện bắt buộc đề nghị có quyền kiến nghị, Viện kiểm sát cùng cấp có quyền kháng nghị, còn người bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc chỉ có quyền khiếu nại quyết định của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp này. Như vậy, đối với quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc thì người bị đề nghị áp dụng biện pháp chỉ có quyền khiếu nại mà không có quyền khởi kiện. Quy định này trong Pháp lệnh 2022 dường như "ngụ ý" quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên không phải là một quyết định hành chính.

Theo Luật Tố tụng hành chính thì đối tượng khởi kiện hành chính là các quyết định hành chính. Theo đó, *"quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, **cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành** hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành quyết định **về vấn đề cụ thể** trong **hoạt động quản lý hành chính** được **áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể**"*. Khoản 2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính cũng quy định rõ về quyết định hành chính bị kiện. Cụ thể, *"quyết định hành chính bị kiện"* là "*quyết định hành chính mà quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân*".

Theo định nghĩa này, quyết định hành chính thuộc đối tượng khởi kiện hành chính phải có các đặc điểm sau:

i. Quyết định hành chính là quyết định cá biệt;

ii. Hình thức thể hiện của quyết định hành chính là văn bản;

iii. Chủ thể ban hành quyết định hành chính là cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành. Cơ quan, tổ chức theo giải thích tại khoản 11 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính rất đa dạng, bao gồm cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân và các tổ chức khác được thành

lập và hoạt động theo quy định của pháp luật. Theo quy định tại Điều 31, 31a, Điều 32 Luật Tố tụng hành chính về thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án nhân dân thì Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân địa phương cũng thuộc diện có thể có quyết định hành chính bị khởi kiện.

iv. Quyết định được ban hành trong hoạt động quản lý hành chính.

v. Quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân.

Xem xét cụ thể thì quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên là quyết định cá biệt, có hình thức thể hiện dưới dạng văn bản. Quyết định này do Tòa án nhân dân khu vực ban hành trong hoạt động quản lý hành chính và cách ly người bị áp dụng khỏi xã hội trong một khoảng thời gian nhất định - tức là ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân. Với những phân tích trên, có thể nhận thấy quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên tuy do Tòa án ban hành nhưng lại có những đặc điểm của một quyết định hành chính. Hiện nay, Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) (*gọi tắt là Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*) đưa hành vi trái pháp luật trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người từ đủ 18 tuổi trở lên vào phạm vi bồi thường của hoạt động quản lý hành chính chứ không phải là phạm vi bồi thường trong hoạt động tố tụng[11]. Biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc có sự tương đồng rất lớn với biện pháp cai nghiện đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc (về tên gọi, bản chất và mục đích). Do đó, mặc dù không quy định trách nhiệm bồi thường trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trái pháp luật đối với người chưa thành niên nhưng có thể xem quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên là quyết định được ban hành trong hoạt động quản lý hành chính

Có những dấu hiệu đặc trưng của quyết định hành chính nên về nguyên tắc, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên vẫn có thể bị khởi kiện ra Tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính. Tuy nhiên, không hiểu vì lý do gì mà Pháp lệnh 2022 đã "tước" quyền khởi kiện của cá nhân đối với quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên.

Mặt khác, theo quy định tại Chương II Pháp lệnh 2022 thì thủ tục xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên được thực hiện tương tự như việc ra các quyết định tư pháp của Tòa án. Cụ thể, hoạt động xem xét áp dụng quyết định này được tiến hành gồm giai đoạn thụ lý, chuẩn bị và mở phiên họp. Phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên bên cạnh Thẩm phán và Thư ký phải có mặt Kiểm sát viên, Trưởng Công an cấp xã hoặc người được ủy quyền, người bị đề nghị hoặc người đại diện hợp pháp của họ. Nhìn chung, thủ tục tiến hành phiên họp được diễn ra gần giống với diễn biến phiên tòa, phiên họp của Tòa án trong xét xử vụ án.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 2 Điều 36 Pháp lệnh 2022, Viện kiểm sát cùng cấp có quyền kháng nghị quyết định của Tòa án trong việc đưa vào cơ Pháp lệnh 2022 còn quy định: *"Quyết*

11. Khoản 5 Điều 17 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

định đưa hoặc không đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; quyết định đình chỉ hoặc tạm đình chỉ việc xem xét, quyết định đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc có hiệu lực kể từ ngày hết thời hạn quy định tại Điều 37 của Pháp lệnh này mà không có khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị".

Có thể nhận thấy, trong hoạt động tố tụng, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm là quyền năng pháp lý được Nhà nước trao cho Viện kiểm sát đối với các bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật của Tòa án. Khi có kháng nghị của Viện kiểm sát, những phần của bản án, quyết định bị kháng nghị chưa có hiệu lực thi hành. Kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm là đặc quyền của Viện kiểm sát dành riêng cho các quyết định tư pháp. Như vậy, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc cũng có những dấu hiệu đặc trưng của một quyết định tư pháp. Tuy nhiên, tính chất tư pháp của quyết định này lại được thể hiện không hoàn chỉnh bởi cùng là việc hạn chế quyền tự do con người nhưng các bản án hình sự có thể được kháng nghị bởi Viện kiểm sát nhân dân cấp trên, được xem xét lại theo thủ tục tái thẩm, giám đốc thẩm. Ngược lại, đối với quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên thì pháp luật không quy định tương tự như vậy.

Nếu xem loại quyết định này là kết quả của hoạt động tố tụng do Tòa án ban hành và là đối tượng bị Viện kiểm sát kháng nghị thì một trong những quyền quan trọng phải được bảo đảm đó là quyền kháng cáo của người bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Thế nhưng, Pháp lệnh 2022 cũng không thừa nhận quyền kháng cáo cho người bị áp dụng biện pháp này.

Bị "tước" quyền kháng cáo, người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc chỉ có thể "trông chờ" vào quyền khiếu nại. Tuy nhiên, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với quyết định đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc cũng không tuân thủ các quy định về thủ tục giải quyết khiếu nại trong tố tụng[12]. Đối với các quyết định do Tòa án ban hành trong hoạt động tố tụng, tùy theo từng trường hợp cụ thể, cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại lên Chánh án Tòa án giải quyết vụ án hoặc Chánh án Tòa án cấp trên một cấp trực tiếp[13]. Nếu không đồng ý với kết quả giải quyết lần đầu thì người khiếu nại có quyền khiếu nại đến Chánh án Tòa án trên một cấp trực tiếp. Trong khi đó, theo Pháp lệnh 2022 thì thủ tục giải quyết khiếu nại đối với quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên được quy định như thủ tục phúc thẩm quyết định của Tòa án. Theo đó, người có thẩm quyền giải quyết là Tòa án cấp trên trực tiếp với Tòa án đã ra quyết định và quyết định giải quyết khiếu nại là quyết định cuối cùng, có hiệu lực thi hành ngay. Như vậy, người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc chỉ có quyền khiếu nại lần đầu (và cũng là lần duy nhất) mà không có quyền khiếu nại lần hai. Quy định này của Pháp lệnh 2022 có lẽ cũng không phù hợp với tinh thần "*bảo đảm quyền khiếu nại lần đầu và quyền khiếu nại lần hai*" của cá nhân được ghi nhận trong Luật Tố tụng hành chính lẫn Luật Khiếu nại.

Hiện nay, Điều 30 Luật Tố tụng hành chính quy định không được khiếu kiện các quyết định hành chính của Tòa án bao gồm: *i.* quyết định của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, *ii*. quyết định của Tòa án trong việc xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng; *iii*. quyết định hành chính mang tính nội bộ của Tòa án. Loại trừ những loại quyết định này thì những quyết định khác của Tòa án hoàn toàn có thể thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Biện pháp cai

12. Xem Chương XXI Luật Tố tụng hành chính.
13. Điều 332 Luật Tố tụng hành chính.

nghiện đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên không phải là biện pháp xử lý hành chính. Việc Tòa án áp dụng biện pháp này đối với người chưa thành niên không phải là xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng và cũng không phải là quyết định mang tính nội bộ. Do đó, theo Luật Tố tụng hành chính thì quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên có thể bị khởi kiện. Thế nhưng, Pháp lệnh 2022 lại không quy định quyền khởi kiện của người bị áp dụng đối với quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên thì Nhà nước cũng cần có những cam kết nhằm bảo đảm cho việc áp dụng biện pháp này được diễn ra công khai, khách quan, công bằng, đúng quy định của pháp luật. Quyền khởi kiện và quyền kháng cáo là sự "phản kháng" hoàn toàn chính đáng của cá nhân trước các quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc có dấu hiệu trái pháp luật. Thế thì tại sao Pháp lệnh 2022 lại không thừa nhận những quyền năng quan trọng này của cá nhân? Có lẽ chỉ Ủy ban thường vụ Quốc hội mới trả lời được câu hỏi này nhưng dẫu sao đây cũng là một sự "khước từ" thiếu cơ sở lý luận lẫn thực tiễn. Ban hành pháp lệnh là một sự ủy quyền lập pháp từ Quốc hội sang Ủy ban thường vụ Quốc hội. Do đó, xét về tính chất, Pháp lệnh 2022 là văn bản mang tính chất luật và có giá trị pháp lý cao nhất điều chỉnh thủ tục xem xét quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người nghiện chưa thành niên. Tuy nhiên, ngay cả khi như vậy thì Pháp lệnh 2022 cũng cần phải có sự thống nhất với các văn bản luật do Quốc hội ban hành. Tất cả các văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành đều chỉ được áp dụng tạm thời, để đáp ứng yêu cầu cấp bách của xã hội, và phải được nâng cấp, vào một thời điểm thích hợp, để trở thành luật chính thức. Với tư duy đó, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh là để phù hợp với luật của Quốc hội, chứ không phải "mở một lối đi riêng" hay "dùng pháp lệnh để sửa luật".

4. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, trước mắt, pháp luật cần quy định cụ thể thủ tục xem xét, áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên. Từ đó, định danh rõ ràng về bản chất của quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên và xác định những bảo đảm pháp lý liên quan nhằm bảo vệ quyền của người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp này. Nếu xác định quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên là quyết định hành chính thì pháp luật cần thừa nhận quyền khởi kiện của người bị áp dụng biện pháp này. Ngược lại, nếu xác định đây là quyết định tư pháp thì cần thừa nhận quyền kháng cáo của người bị áp dụng. Trong trường hợp này, Quốc hội cần sửa đổi Luật Tố tụng hành chính theo hướng thừa nhận quyền khởi kiện (nếu xác định là quyết định hành chính) hoặc quyền kháng cáo (nếu xác định là quyết định tư pháp) của người bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Một khi Luật Tố tụng hành chính thừa nhận quyền khởi kiện hoặc quyền kháng cáo đối với quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên thì Pháp lệnh 2022 cũng cần phải có những điều chỉnh cho phù hợp với tinh thần của Luật Tố tụng hành chính.

Thứ hai, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII đề ra nhiệm vụ: *"Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Những pháp lệnh, nghị định này sau một thời gian thực*

hiện, được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật"[14]. Do đó, giải pháp triệt để nhất là nâng Pháp lệnh 2022 lên thành luật, đồng thời loại bỏ những bất cập đã nêu trong Pháp lệnh này. Việc cách ly người chưa thành niên khỏi cộng đồng cho dù với lý do gì đều có "bóng dáng" của biện pháp tư pháp. Do đó, để bảo đảm tính khoa học và kỹ thuật lập pháp, nội dung Pháp lệnh 2022 cần được xây dựng thành một chương riêng và đặt luôn trong ***"Luật về các biện pháp tư pháp"***. Cách làm này vừa đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội bằng một đạo luật của Quốc hội, vừa tạo ra sự rõ ràng, rành mạch trong pháp luật bởi ***"Luật về các biện pháp tư pháp"*** quy định cả nội dung lẫn thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên. Một khi đã xác định biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên là biện pháp tư pháp thì thủ tục áp dụng các biện pháp này là thủ tục tư pháp. Tất nhiên, trong trường hợp này, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên là quyết định tư pháp. Từ đó, quy định quyền kháng cáo của người bị áp dụng các biện pháp này.

Cuối cùng, nhà nước pháp quyền là nhà nước đề cao công lý và lẽ phải. Điều này đòi hỏi khi ban hành một bản án, một quyết định hoặc thực hiện một hành vi trái pháp luật thì các chủ thể mang quyền lực nhà nước vẫn phải chịu trách nhiệm pháp lý. Một trong những trách nhiệm được đề cập đến đó là trách nhiệm bồi thường của Nhà nước[15].

Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong trường hợp ban hành một bản án, một quyết định trái pháp luật. Tuy nhiên, xem xét các quy định về phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thì không có quy định nhà nước bồi thường khi áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi trái pháp luật. Từ đây, có thể khẳng định, khi các cơ quan nhà nước áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên cho dù có trái pháp luật thì cũng không bồi thường cho người bị áp dụng. Bất cập này có khả năng làm gia tăng sự bất cẩn, tùy tiện của các cơ quan nhà nước[16] trong việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên. Do đó, Quốc hội có thể nghiên cứu sửa đổi Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo hướng thừa nhận việc bồi thường cho người chưa thành niên trong trường hợp bị áp dụng biện pháp cai nghiện đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trái pháp luật.

5. Kết luận

Hiện nay, pháp luật Việt Nam không quy định cụ thể bản chất của quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên. Pháp lệnh 2022 là văn bản mang tính chất luật quy định cụ thể nhất về thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên nhưng cũng không có câu trả lời cụ thể quyết định áp dụng biện pháp này là là quyết định hành chính hay quyết định tư pháp. Mặc du2 vậy, Pháp lệnh 2022 đã vội vã "tước đi" những quyền năng quan trọng (quyền khởi kiện, quyền kháng cáo) của người chưa thành niên để "phản kháng" lại quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai

14. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 48.

15. Cao Vũ Minh (2018), Nhận diện tính hợp pháp và tính hợp lý của các biện pháp khắc phục hậu quả trong nghị định của chính phủ, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 17.

16. Nguyễn Ngọc Điện (2008), Trách nhiệm vật chất do hoạt động lập quy, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp,* số 10.

nghiện bắt buộc có dấu hiệu trái pháp luật. Một nhà nước pháp quyền văn minh phải ưu tiên bảo vệ người yếu thế. Do đó, hệ thống pháp luật Việt Nam cần định danh cụ thể lại bản chất của quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa thành niên. Trên cơ sở đó, nhà làm luật cần xác định những bảo đảm pháp lý liên quan nhằm bảo vệ quyền của người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cao Vũ Minh (2018), Nhận diện tính hợp pháp và tính hợp lý của các biện pháp khắc phục hậu quả trong nghị định của chính phủ, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 17.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII,* Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 48.

3. Hoàng Quốc Hồng (2013), Về quyết định hành chính, hành vi hành chính theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính hiện hành, *Tạp chí Luật học*, số 1.

4. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 417.

5. Nguyễn Ngọc Điện (2008), Trách nhiệm vật chất do hoạt động lập quy, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10.

6. Phạm Hồng Thái (2014), Quyết định hành chính quy phạm của cơ quan hành chính nhà nước, *Tạp chí Luật học*, số 1.

7. Phạm Hồng Thái (2015), Vai trò của quyết định hành chính trong quản lý nhà nước - Một số vấn đề lý luận, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12.

9. Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh (2017), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam,* Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam.

10. Vũ Trọng Hách (2009), Quyết định pháp luật và quyết định quản lý nhà nước, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12.

TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA CẤP XÃ TRONG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Châu Hoàng Thân[*]
Đinh Tấn Phong[**]

Tóm tắt: *Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp thì chính quyền cấp xã càng khẳng định vai trò quan trọng, thực quyền trong quản lý nhà nước nói chung, quản lý và sử dụng đất đai nói riêng. Từ ngày 01/7/2025 đến nay, mặc dù có nhiều biến động nhưng thống kê sơ bộ hiện có đến 65 nhiệm vụ, thẩm quyền mới được trao cho cấp xã với mô hình tổ chức hoàn toàn mới đã đặt ra nhiều thách thức, sự e ngại về hiệu quả và quá tải trong công tác quản lý đất đai của cấp xã. Vì thế đặt ra yêu cầu nghiên cứu, đánh giá về tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của các quy định và những khó khăn, tồn tại trong thực tiễn quản lý đất đai của chính quyền cấp xã. Trên cơ sở hệ thống các quy định hiện hành, đối chiếu với nguyên tắc trong phân cấp, phân quyền, lý thuyết về quản trị đất đai hiện đại và tính đặc thù trong quản lý, sử dụng đất đai ở nước ta, nhóm tác giả sẽ phân tích, đánh giá quy định và thực tiễn; đồng thời chỉ ra những hạn chế, vướng mắc và đề xuất giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý của chính quyền cấp xã, góp phần khai thác tối ưu nguồn lực đất đai trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp.*

Từ khóa: *quản lý đất đai; chính quyền cấp xã; chính quyền hai cấp.*

Abstract: *In the context of a two-tiered local government structure, the commune-level government increasingly asserts its important role and real power in state management in general, and land management and use in particular. From July 1st, 2025 to the present, despite many changes, preliminary statistics show that up to 65 new tasks and responsibilities have been assigned to the commune-level administration with completely new organizational models, which has posed many challenges and concerns about efficiency and overload in land management at the commune-level administration. Therefore, there is a need to research and evaluate the consistency, uniformity, and feasibility of regulations, as well as the difficulties and shortcomings in the practical management of land by commune-level governments. Based on the current system of regulations, compared with the principles of decentralization and delegation of power, modern land governance theory, and the specific characteristics of land management and use in Vietnam, this study analyzes and evaluates the regulations and practices. This article will identify limitations and obstacles and propose solutions to improve the effectiveness of land management at the commune level, contributing to the optimal exploitation of land resources in the context of a two-tiered local government structure.*

Keywords: *land management; commune-level government; two-tiered government.*

[*] TS; Trưởng Bộ môn Luật hành chính, Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
[**] Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

1. Đặt vấn đề

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp được triển khai quyết liệt và hiệu quả trên cơ sở thực thi Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Ban Chấp hành trung ương, Nghị quyết 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và Nghị quyết số 74/NQ-CP ngày 07/4/2025 Ban hành kế hoạch thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Sau sắp xếp, cả nước còn 3.321 đơn vị hành chính cấp xã (2.621 xã, 687 phường và 13 đặc khu), giảm 6.714 đơn vị cấp xã (66,91%).[1] Qua số lượng nêu trên cho thấy phạm vi địa giới quản lý của đơn vị cấp xã đã mở rộng bình quân gấp 03 lần so với trước; cùng với việc không tổ chức chính quyền cấp huyện thì chính quyền cấp xã là chủ thể thực thi quyền lực nhà nước trực tiếp, là cấp chính quyền gần dân sát dân nhất. Với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cấp xã được trao nhiều thẩm quyền trong quản lý nhà nước nói chung và lĩnh vực đất đai nói riêng. Trong bối cảnh, phạm vi địa giới rộng hơn, nhiệm vụ, quyền hạn nhiều hơn, thẩm quyền quyết định nhiều nội dung quan trọng và lần đầu được quy định, cùng với cơ cấu, tổ chức bộ máy hoàn toàn mới đã đặt ra nhiều thách thức đối với chính quyền cấp xã.

Sau 02 tháng (18/8/2025 - 18/10/2025) thực hiện nhiệm vụ của 34 công chức thuộc Cục quản lý đất đai (Bộ Nông nghiệp và Môi trường) cử về địa phương hỗ trợ công tác quản lý đất đai đã tổng hợp 1.278 kiến nghị thuộc lĩnh vực đất đai, trong đó có 443 vướng mắc liên quan thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Về nội dung quản lý đất đai thì có 480 kiến nghị về nội dung về đo đạc, đăng ký đất đai; 294 kiến nghị nội dung về quy hoạch, giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; 256 kiến nghị về giá đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; 156 kiến nghị về thủ tục hành chính, quyền của người sử dụng đất; 54 kiến nghị về kiểm soát quản lý, sử dụng đất, xử lý vi phạm về đất đai; 38 kiến nghị về thống kê, kiểm kê đất đai; cơ sở dữ liệu đất đai.[2] Những số liệu trên phần nào cho thấy sức nóng và sự cần thiết của việc nghiên cứu, đánh giá và tiếp tục hoàn thiện quy định và thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai của chính quyền cấp xã hiện nay.

2. Thực trạng quy định về trách nhiệm của chính quyền cấp xã trong quản lý đất đai

Các chủ thể của chính quyền địa phương cấp xã thực hiện các nhiệm vụ trong quản lý đất đai hiện nay chủ yếu bao gồm 04 chủ thể sau: Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân và cơ quan quản lý đất đai cấp xã. Theo đó, tính từ khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực đến nay có thể tạm chia diễn biến về thẩm quyền, nhiệm vụ của các chủ thể trên thành 03 giai đoạn:

Giai đoạn 1 – Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực đến trước ngày 01/07/2025

Trong giai đoạn này, thẩm quyền, nhiệm vụ của HĐND cấp xã không được quy định cụ thể. Điều 230 Luật Đất đai năm 2024 chỉ quy định chung chung, Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền giám sát đối với việc quản lý, sử dụng đất đai theo quy định của Hiến pháp, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

---

1. Nhà xuất bản Tư pháp (2025), *Thông qua phương án cả nước còn 3.321 đơn vị cấp xã, giảm 2/3*, https://nxbtuphap.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin-tuc.aspx?ItemID=80&l=tintucchung, truy cập ngày 24/12/2025.

2. Báo và phát thanh, truyền hình Thanh Hoá (2025), *Tập hợp 1.280 kiến nghị, vướng mắc về đất đai của các địa phương trong 02 tháng*, https://baothanhhoa.vn/tap-hop-1-280-kien-nghi-vuong-mac-ve-dat-dai-cua-cac-dia-phuong-trong-2-thang-267521.htm, truy cập ngày 30/12/2025.

Đối với UBND cấp xã, theo thống kê sơ bộ của nhóm tác giả trong Luật Đất đai năm 2024[3], **UBND cấp xã có khoảng 49 nhiệm vụ**, thẩm quyền trên một số lĩnh vực chủ yếu như quản lý quỹ đất công (*10 nhiệm vụ*); quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất (*05 nhiệm vụ*); thu hồi đất, bồi thường và hỗ trợ tái định cư (*18 nhiệm vụ*); Đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (*04 nhiệm vụ*) và khoảng 12 nhiệm vụ khác. Trong khi đó, **Chủ tịch UBND cấp xã có tổng cộng 19 nhiệm vụ**, trong đó chịu trách nhiệm trực tiếp về việc sử dụng đất đối với 04 trường hợp; 04 nhiệm vụ liên quan đến tham gia thành viên hoặc cử đại diện tham gia các Hội đồng (Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cấp huyện, Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể và Ban cưỡng chế thu hồi đất); giải quyết tranh chấp và kiến nghị (06 nhiệm vụ); kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật đất đai (05 nhiệm vụ). Ngoài ra, còn nhiều nhiệm vụ khác được quy định trong các Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai mà nhóm tác giả chưa có điều kiện thống kê.

Giai đoạn 2 – Từ ngày 01/07/2025 đến trước ngày 31/01/2026

Nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý cho thực hiện xây dựng chính quyền địa phương hai cấp, Chính phủ đã lần lượt ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai và Nghị định số 226/NĐ-CP ngày 15/8/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai, nhằm thực hiện phân cấp, phân định lại thẩm quyền của chính quyền cấp tỉnh và cấp huyện cho Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân và cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã.

Theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, đối với thẩm quyền của chính quyền cấp tỉnh và cấp huyện trong Luật Đất đai, sau khi phân định lại thẩm quyền, chính quyền cấp xã được chuyển giao thêm đến **59 nội dung**, cụ thể như sau: (i) Thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chuyển cho Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(01 nội dung)***; (ii) Thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chuyển cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(09 nội dung)***; (iii) Thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp huyện chuyển cho Hội đồng nhân dân cấp xã thực hiện ***(01 nội dung)***; (iv) Thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện chuyển cho Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(15 nội dung)***; (v) Thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện chuyển cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(13 nội dung)***; *(vi)* Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện chuyển cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(13 nội dung)***; *(vii)* Thẩm quyền cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp huyện chuyển cho Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(01 nội dung)***; *(viii)* Thẩm quyền cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp huyện chuyển cho cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã thực hiện ***(02 nội dung)***; (ix) Thẩm quyền công chức làm công tác địa chính chuyển cho cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã thực hiện ***(04 nội dung)***

Bên cạnh đó, đối với các nội dung quy định trong 05 Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai[4], Nghị định số 151/2025/NĐ-CP chuyển giao **40 nội dung** từ cấp tỉnh và cấp huyện cho cấp xã cụ thể như sau: (i) Thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chuyển cho Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(01 nội dung)***; (ii) Thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp huyện chuyển cho Hội đồng nhân dân cấp xã thực hiện ***(01 nội dung)***; (iii) Thẩm quyền của Ủy

3. Nhóm tác giả có sử dụng công cụ NotebookKLM để thống kê.

4. (1) Nghị định số 71/2024/NĐ-CP ngày 27 tháng 6 năm 2024 của Chính phủ quy định về giá đất; (2) Nghị định số 88/2024/NĐ-CP ngày 13 tháng 7 năm 2024 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; (3) Nghị định số 101/2024/NĐ-CP ngày 29 tháng 7 năm 2024 của Chính phủ quy định về điều tra cơ bản đất đai; đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất và Hệ thống thông tin đất đai; (4) Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 7 năm 2024 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai; (5) Nghị định số 112/2024/NĐ-CP ngày 11 tháng 9 năm 2024 của Chính phủ quy định chi tiết về đất trồng lúa.

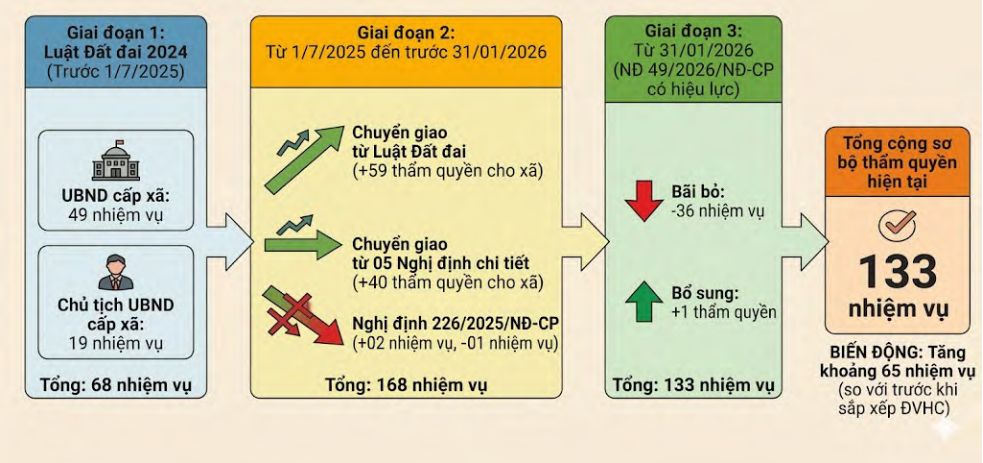
ban nhân dân cấp huyện chuyển cho Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(12 nội dung)***; *(iv)* Thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện chuyển cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(09 nội dung)***; *(v)* Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện chuyển cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện ***(06 nội dung)***; *(vi)* Thẩm quyền cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp huyện chuyển cho cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã thực hiện ***(11 nội dung)***;

Sau đó, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP, **bổ sung thêm 01 nhiệm vụ** cho Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện từ thẩm quyền của UBND cấp huyện[5] và **01 nhiệm vụ** từ thẩm quyền của UBND cấp tỉnh[6]. Bên cạnh đó, **bãi bỏ 01 nhiệm vụ** của cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp huyện giao cho UBND cấp xã[7]. Như vậy, đến trước ngày 31/01/2026 (ngày Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai có hiệu lực) thì số lượng thẩm quyền, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã trong lĩnh vực đất đai theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định 226/2025/NĐ-CP **tăng thêm khoảng 100 nội dung.**

Giai đoạn 3 – Từ ngày 31/01/2026 đến nay

Từ ngày 31/01/2026 đến nay, tổng số lượng nhiệm vụ của chính quyền cấp xã bị bãi bỏ cụ thể **36 nội dung**, cụ thể gồm: (i) Thẩm quyền của UBND cấp xã **giảm 07 nhiệm vụ;** (ii) Thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã **giảm 25 nhiệm vụ**; (iii) Thẩm quyền của cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã **giảm 04 nhiệm vụ**. Ngoài ra, **bổ sung 01 nội dung** thẩm quyền cho Chủ tịch UBND cấp xã tại điểm b khoản 2 Điều 14 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP.

Như vậy, trải qua gần 07 tháng từ khi thực hiện xây dựng chính quyền địa phương hai cấp đến nay, thẩm quyền, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã liên tục được bổ sung, sửa đổi và bãi bỏ. Tổng số lượng nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền cấp xã mà nhóm tác giả thống kê sơ bộ đến hiện tại **khoảng 133 nhiệm vụ, tăng khoảng 65 nhiệm vụ** so với thời điểm trước khi sắp xếp đơn vị hành chính.



Hình 1. Sự thay đổi nhiệm vụ của chính quyền cấp xã từ khi Luật Đất đai có hiệu lực thi hành đến nay

Nguồn: *Dữ liệu do nhóm tác giả xử lý*[8]

5. Khoản 1 Điều 6 Nghị định 226/2025/NĐ-CP.
6. Khoản 3 Điều 6 Nghị định 226/2025/NĐ-CP.
7. Quyền được thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất để xác định giá đất cụ thể theo quy định tại điểm c Khoản 6 Điều 7 Nghị định 226/2025/NĐ-CP.
8. Hình vẽ do phần mềm Google Gemini tạo.

Nhìn chung, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP và Nghị định số 49/2026/NĐ-CP đã phân định tương đối rõ ràng thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong lĩnh vực đất đai. Cụ thể, ngoài việc chuyển thẩm quyền của chính quyền cấp huyện cho chính quyền cấp xã đối với các thủ tục hành chính liên quan đến cá nhân, hộ gia đình, còn phân cấp, phân quyền một số nội dung quản lý nhà nước về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức trong các trường hợp không phát sinh nghĩa vụ tài chính hoặc việc xác định nghĩa vụ tài chính tương đối đơn giản, như giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm, hoặc các trường hợp được miễn toàn bộ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Đây là có được xem là một bước tiến lớn về tư duy quản lý, giúp người dân và doanh nghiệp tiết kiệm thời gian khi thực hiện các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai.

2.1. Trách nhiệm của Hội đồng nhân dân cấp xã

Theo quy định tại khoản 2 Điều 14 Luật Đất đai năm 2024, Hội đồng nhân dân các cấp, trong đó có cấp xã thực hiện giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương. Bên cạnh đó, Điều 13 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP quy định, Hội đồng nhân dân cấp xã có trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về các nội dung sau: (i) Cử đại diện Hội đồng nhân dân cấp xã tham dự họp Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để giám sát quy định tại điểm c khoản 2 Điều 86 Luật Đất đai. (ii) Thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã. Tuy nhiên, trong Sổ tay hướng dẫn công tác quản lý nhà nước về đất đai khi thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, Hội đồng nhân dân cấp xã còn được hướng dẫn một nhiệm vụ khác: "Quyết định phân bổ ngân sách địa phương để cấp vốn điều lệ và hoàn ứng cho quỹ phát triển đất đối với các nhiệm vụ thuộc trách nhiệm của ngân sách địa phương quy định tại khoản 3 Điều 114 Luật Đất đai". Nhìn chung, các nội dung thẩm quyền, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân cấp xã được xác định đúng với vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước, thực hiện quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương. Tuy nhiên, các nội dung nhiệm vụ hiện nay phát sinh một số vấn đề sau:

Thứ nhất, thuật ngữ tại Điều 13 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP quy định Hội đồng nhân dân cấp xã có "*trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước*" là chưa đúng nội hàm về vị trí, chức năng của Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, được quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025. Bên cạnh đó, hai nội dung được quy định tại Điều 13 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP là nhằm thực hiện chức năng giám sát và quyết định vấn đề quan trọng của địa phương chứ không thực hiện "quản lý nhà nước".

Thứ hai, về việc tham dự họp Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để giám sát chưa phù hợp với quy định về hoạt động giám sát. Cụ thể, theo quy định tại Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025, Hội đồng nhân dân cấp xã giám sát hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã và cơ quan khác ở địa phương trong việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã; giám sát văn bản quy phạm pháp luật quy định tại khoản 15 Điều 4 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, việc Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư họp để thông qua các phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì những phương án đó chưa là quyết định hành chính vì còn được lấy ý kiến, thẩm định và sau cùng là phê duyệt nên

việc tham gia cuộc họp của Hội đồng nhân dân để giám sát là chưa thật sự cần thiết và phát huy ý nghĩa. Ngoài ra, đối với các hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã được quy định tại khoản 2 Điều 28 cũng không quy định hình thức giám sát của Hội đồng nhân dân tại các cuộc họp của các tổ chức do Ủy ban nhân dân cấp xã thành lập.

Thứ ba, thẩm quyền quyết định phân bổ ngân sách địa phương để cấp vốn điều lệ và hoàn ứng cho quỹ phát triển đất đối với các nhiệm vụ thuộc trách nhiệm của ngân sách địa phương trong Sổ tay hướng dẫn công tác quản lý nhà nước về đất đai khi thực hiện chính quyền địa phương hai cấp không phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2024 và Nghị định số 151/2025/NĐ-CP. Theo đó, khoản 3 Điều 114 Luật Đất đai quy định: "Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định phân bổ ngân sách địa phương để cấp vốn điều lệ và hoàn ứng cho quỹ phát triển đất đối với các nhiệm vụ thuộc trách nhiệm của ngân sách địa phương"; đồng thời, nội dung về trách nhiệm của Hội đồng nhân dân cấp xã tại Điều 13 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP cũng không có quy định về nội dung được nêu trên trong Sổ tay.

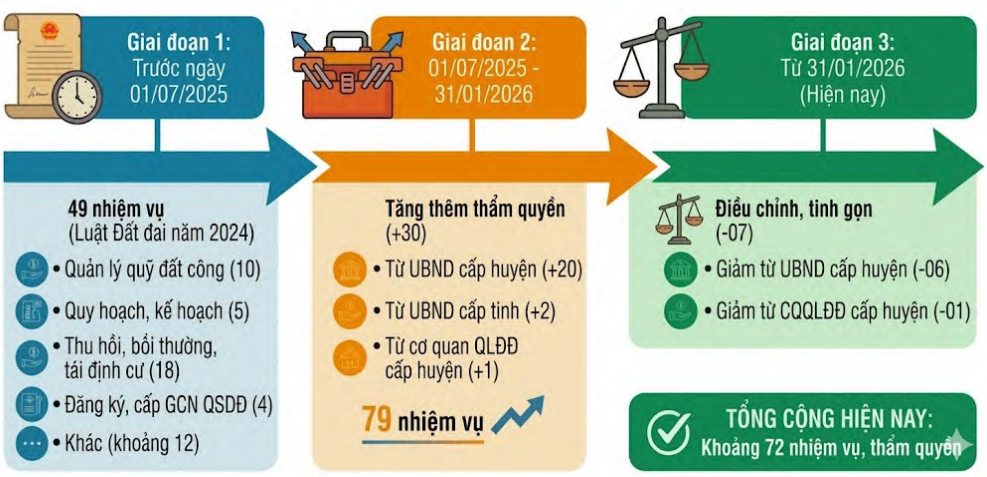
2.2. Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã

Trên cơ sở thống kê số lượng thẩm quyền, nhiệm vụ của UBND cấp xã, tính toán sơ bộ thẩm quyền của UBND đến hiện nay là **khoảng 72 nhiệm vụ,** thẩm quyền; **tăng 23 nội dung** so với thời điểm trước khi sắp xếp đơn vị hành chính, cụ thể:

Giai đoạn 1 – Từ khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực đến trước ngày 01/07/2025: Thẩm quyền, nhiệm vụ của UBND cấp xã được quy định trong Luật Đất đai năm là **49 nhiệm vụ** trên một số lĩnh vực chủ yếu như: quản lý quỹ đất công (10 nhiệm vụ); quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất (05 nhiệm vụ); thu hồi đất, bồi thường và hỗ trợ tái định cư (18 nhiệm vụ); Đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (4 nhiệm vụ) và khoảng 12 nhiệm vụ khác.

Giai đoạn 2 – Từ ngày 01/07/2025 đến trước 31/01/2026: thẩm quyền, nhiệm vụ của UBND cấp xã trong giai đoạn này **tăng khoảng 30 nội dung**, khiến cho tổng số lượng nhiệm vụ của UBND **lên đến 79 nội dung** theo quy định tại Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP, diễn biến cụ thể như sau: thẩm quyền của UBND cấp huyện chuyển cho UBND cấp xã thực hiện (**27 nội dung**); thẩm quyền của UBND cấp tỉnh phân cấp cho UBND cấp xã (**02 nội dung**); thẩm quyền của cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp huyện chuyển giao cho UBND cấp xã (**01 nội dung**). Trong đó, nhiều thẩm quyền, nhiệm vụ lớn, phức tạp lần đầu tiên được chuyển giao cho UBND cấp xã chịu trách nhiệm thực hiện như: tổ chức lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp xã, kế hoạch sử dụng đất 05 năm cấp xã; tổ chức lập và thực hiện dự án tái định cư; lập và tổ chức thực hiện phương án đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm tại địa phương cho người có đất thu hồi…

Giai đoạn 3 – Từ ngày 31/01/2026 đến nay: thẩm quyền, nhiệm vụ của UBND tại Nghị định số 49/2026/NĐ-CP được quy định: thẩm quyền của UBND cấp huyện chuyển cho UBND cấp xã (**bỏ 06 nội dung**); thẩm quyền của cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp huyện chuyển giao cho UBND cấp xã (**bỏ 01 nội dung**). Như vậy, tổng số lượng thẩm quyền, nhiệm vụ của UBND cấp xã đến nay hiện còn khoảng **72 nội dung.**



Hình 2. Sự thay đổi nhiệm vụ của UBND cấp xã từ khi Luật Đất đai có hiệu lực thi hành đến nay

Nguồn: *Dữ liệu do nhóm tác giả xử lý*[9]

2.3. Trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã

Giai đoạn 1 – Từ khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực đến trước ngày 01/07/2025: Theo quy định của Luật Đất đai năm 2024, Chủ tịch UBND cấp xã có tổng cộng **19 nhiệm vụ**; trong đó chịu trách nhiệm trực tiếp về việc sử dụng đất ở địa phương (04 nội dung); tham gia thành viên hoặc cử đại diện tham gia các Hội đồng (Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cấp huyện, Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể và Ban cưỡng chế thu hồi đất) (04 nội dung); giải quyết tranh chấp và kiến nghị (06 nội dung); kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật đất đai (05 nội dung).

Giai đoạn 2 – Từ ngày 01/07/2025 đến trước ngày 31/01/2026: Nghị định số 151/2025/NĐ-CP **chuyển giao tổng cộng 50 nội dung** thẩm quyền, nhiệm vụ từ cấp tỉnh và cấp huyện cho Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện; đến Nghị định số 226/2025/NĐ-CP **bổ sung 01 nội dung**. Trong giai đoạn này, số lượng nhiệm vụ, thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã tăng mạnh lên đến **70 nội dung**. Cụ thể, tổng số lượng thẩm quyền theo Luật Đất đai và các Nghị định được chuyển giao cho Chủ tịch UBND cấp xã cụ thể như sau: (i) thẩm quyền của UBND cấp tỉnh chuyển giao là **09 nội dung**; (ii) thẩm quyền của UBND cấp huyện chuyển giao là **22 nội dung**; (iii) thẩm quyền Chủ tịch UBND cấp huyện chuyển giao là **19 nội dung**. Trong đó, nhiều nội dung nổi bật lần đầu được chuyển giao Chủ tịch UBND cấp xã như: chấp thuận phương án sử dụng đất nông nghiệp của tổ chức kinh tế quy định; quyết định thu hồi đất; quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; quyết định giá bán nhà ở tái định cư quyết định giá đất cụ thể; quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân… Qua đó, bước đầu cá thể hóa trách nhiệm cá nhân trong công tác quản lý, thực thi chính sách đất đai tại địa phương, thúc đẩy hiệu quả quản lý, rút ngắn thời gian thực hiện các thủ tục hành chính đất đai cho người dân và doanh nghiệp ngay tại cơ sở.

Giai đoạn 3 – Từ ngày 31/01/2026 đến nay: Nghị định số 49/2026/NĐ-CP giảm **25 nội dung** thẩm quyền, nhiệm vụ cho Chủ tịch UBND cấp xã. Theo đó, phần lớn các thẩm quyền quyết định

9. Hình vẽ do phần mềm Google Gemini tạo.

quan trọng của Chủ tịch UBND cấp xã liên quan bị bãi bỏ như: phê duyệt phương án sử dụng đất nông nghiệp, quyết định thu hồi đất, quyết định giá đất, Cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất… Đồng thời, **bổ sung 01 nội dung** thẩm quyền liên quan đến cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc xác nhận thay đổi trên giấy chứng nhận đã cấp đối với một số trường hợp được quy định tại điểm b khoản 2 Điều 14 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP. Do đó, thống kê sơ bộ của nhóm tác giả thì thẩm quyền, nhiệm vụ của Chủ tịch UBND cấp xã hiện nay đã giảm xuống còn **khoảng 46 nội dung, tăng 27 nhiệm vụ, thẩm quyền** so với trước khi sắp xếp đơn vị hành chính.

Hình 3. Sự thay đổi nhiệm vụ của Chủ tịch UBND cấp xã từ khi Luật Đất đai có hiệu lực thi hành đến nay

Nguồn: *Dữ liệu do nhóm tác giả xử lý*[10]

Phần lớn thẩm quyền quyết định quan trọng bị bãi bỏ của UBND và Chủ tịch UBND cấp xã được chuyển về UBND cấp tỉnh quyết định được quy định tại khoản 1 Điều 14 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP bao gồm các quyền quyết định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, điều chỉnh thời hạn sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, chấp thuận về việc thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, chấp thuận, phê duyệt phương án sử dụng đất. Theo đó, căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Nghị quyết số 190/2025/QH15 của Quốc hội về xử lý một số vấn đề liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước và tình hình thực tế của địa phương, UBND cấp tỉnh sẽ quyết định việc phân cấp, ủy quyền cho cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện đối với các nhiệm vụ này. Như vậy, các thẩm quyền quyết định trước đây của UBND và Chủ tịch UBND cấp xã mặc dù phần lớn được chuyển về cho UBND cấp tỉnh nhưng trên cơ sở thực tiễn quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương, UBND vẫn có thể phân cấp, ủy quyền cho UBND và Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện. Điều này hoàn toàn phù hợp với chủ trương phân cấp, phân quyền mạnh cho chính quyền cấp tỉnh trong quyết

10. Hình vẽ do phần mềm ChatGPT tạo.

định các vấn đề của địa phương và thực trạng bộ máy chính quyền địa phương cấp xã hiện chưa có đầy đủ kinh nghiệm, nguồn lực và năng lực chuyên môn để xử lý toàn diện các vấn đề phát sinh trong lĩnh vực đất đai[11].

Tuy nhiên, việc Nghị định số 49/2026/NĐ-CP có hiệu lực rất sớm từ ngày 31/01/2026 nhưng lại không có quy định chuyển tiếp để điều chỉnh trong thời gian UBND cấp tỉnh chưa ban hành quy định, quyết định phân cấp, ủy quyền trách nhiệm của các cơ quan, người có thẩm quyền khi tổ chức thực hiện các nhiệm vụ, thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai có thể gây gián đoạn thực hiện các thủ tục hành chính đất đai ở cấp xã, ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của người dân và doanh nghiệp. Điển hình, về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất thì điểm đ khoản 3 Điều 16 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP đã bãi bỏ quy định tại điểm m khoản 1 Điều 5 và khoản 1 Điều 9 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP về phân cấp, phân quyền cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh và Chủ tịch UBND cấp xã thực hiện thẩm quyền tại Điều 123 Luật Đất đai năm 2024 và khoản 1 Điều 14 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP quy định UBND cấp tỉnh có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất... Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Nghị quyết số 190/2025/QH15 của Quốc hội về xử lý một số vấn đề liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước và tình hình thực tế của địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc phân cấp, ủy quyền cho cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện đối với các nhiệm vụ nêu trên cho phù hợp. Vì vậy, hiện nay khi địa phương chưa phân cấp, ủy quyền Chủ tịch UBND cấp xã sẽ không còn thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân tại điểm a khoản 2 Điều 123 Luật Đất đai năm 2024; quyết định giao đất đối với cộng đồng dân cư quy định tại điểm b khoản 2 Điều 123 Luật Đất đai năm 2024; quyết định giao đất nông nghiệp đối với cá nhân tại điểm b khoản 2 Điều 178 Luật Đất đai năm 2024. Tuy nhiên, khi UBND cấp tỉnh ra quyết định đối với các trường hợp trên dựa theo khoản 1 Điều 14 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP cũng không thật sự phù hợp thẩm quyền tại Điều 123 Luật Đất đai năm 2024.

Tại Công văn số 1153/BNNMT-QLĐĐ ngày 03/02/2026 về việc triển khai Nghị định số 49/2026/NĐ-CP của Chính phủ, Bộ Nông nghiệp và Môi trường cũng chỉ đề nghị Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố sớm ban hành quy định về trình tự, thủ tục hành chính về đất đai đảm bảo nguyên tắc, yêu cầu, điều kiện, quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, người có thẩm quyền, thời gian thực hiện, thành phần hồ sơ, đối tượng áp dụng thủ tục mà không có hướng dẫn gì thêm.

2.4. Cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã

Cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp thực hiện tham mưu công tác quản lý đất đai ở cấp xã theo quy định hiện nay là Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị. Theo Điều 17 Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, cơ quan quản lý có chức năng quản lý đất đai cấp huyện chuyển giao tổng cộng cho cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã tổng cộng **13 nội dung**, trong đó **02 nội dung** thẩm quyền quy định trong Luật Đất đai và **11 nội dung** quy định trong các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai. Bên cạnh đó, còn có **05 nội dung** thuộc nhiệm vụ của công chức địa chính cấp xã cũng được chuyển giao cho cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã .

11. Dự thảo Tờ trình Chính phủ về việc ban hành Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị quyết của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai (kèm theo Công văn số 10333/BNNMT-QLĐĐ ngày 12/12/2025 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường về việc đề nghị thẩm định hồ sơ Nghị định của Chính phủ).

Ngoài trách nhiệm được phân định theo quy định Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến đất đai của cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp xã cũng quy định chi tiết tại khoản 10 Điều 3 Thông tư 19/2025/TT-BNNMT ngày 19/6/2025 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Môi trường hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn về Nông nghiệp và Môi trường thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, gồm: (i) Tham mưu, giúp UBND cấp xã cho ý kiến về quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; tổ chức lập và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp xã, kế hoạch sử dụng 05 năm cấp xã; tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương; quản lý đất đã thu hồi tại nông thôn; chỉ đạo và tổ chức thực hiện nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; công bố công khai quy hoạch sử dụng đất cấp xã, kế hoạch sử dụng đất 05 năm cấp xã và các nhiệm vụ khác thuộc thẩm quyền của UBND cấp xã; (ii) Tham mưu, giúp Chủ tịch UBND cấp xã quyết định thu hồi đất, quyết định phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư, quyết định giá đất cụ thể, quyết định giá bán nhà ở tái định cư, quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân, quyết định giao đất đối với cộng đồng dân cư theo quy định thuộc thẩm quyền; quyết định trưng dụng đất, gia hạn trưng dụng đất theo quy định và các nhiệm vụ khác thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã; (iii) Thẩm định hồ sơ về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất; kiểm tra hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất lần đầu và tham mưu để UBND cấp xã thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất cho các đối tượng thuộc thẩm quyền của UBND cấp xã; (iv) Chủ trì việc tổ chức xác định giá đất cụ thể làm căn cứ để tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và các trường hợp khác theo quy định của pháp luật; tổ chức thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo quy định của pháp luật; (v) Chủ trì, phối hợp thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai theo quy định.

Tuy nhiên, bên cạnh khối lượng công việc lớn, phức tạp liên quan đến đất đai như trên, Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị còn thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý trên các lĩnh vực tài chính – kế hoạch, xây dựng và công thương, và các nội dung quản lý khác trong lĩnh vực nông nghiệp và môi trường. Với khối lượng công việc rất lớn và phức tạp nhưng số lượng biên chế của cơ quan này tương đối hạn chế. Theo Công văn số 09/CV-BCĐ ngày 30/5/2025 của Ban Chỉ đạo thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp của Chính phủ về việc định hướng tạm thời bố trí biên chế khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, khung biên chế của một chính quyền cấp xã khoảng 32 biên chế; trong đó số lượng biên chế công chức cấp phòng chỉ khoảng 12 biên chế/phòng (bao gồm: 02 công chức lãnh đạo, quản lý chuyên trách và 04 công chức phòng chuyên môn). Tiêu chí xác định biên chế cán bộ, công chức cấp xã cũng được hướng dẫn cụ thể như sau: Mỗi đơn vị hành chính cấp xã bình quân tạm thời bố trí 32 biên chế/xã. Đối với đơn vị hành chính cấp xã có quy mô dân số từ trên 16.000 dân: Xã, phường miền núi, vùng cao, cứ tăng 1.000 dân được bố trí thêm 01 biên chế công chức; đối với xã, phường, đặc khu vùng khác cứ tăng 2.000 dân được bố trí thêm 01 biên chế công chức. Tuy nhiên, số lượng biên chế tối đa cũng được khống chế không quá 50 biên chế/xã và 70 biên chế/phường, đặc khu. Số liệu thực tiễn tại thành phố Cần Thơ cho thấy, số lượng công chức bình quân của Phòng Kinh tế và Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị tại các xã, phường hiện chỉ khoảng 09 công chức; trong

đó có địa phương cao nhất là 25 công chức, thấp nhất chỉ có khoảng 06 công chức[12]. Từ đó cho thấy, mặc dù khối lượng nhiệm vụ lớn và phức tạp nhưng số lượng công chức lại tương đối mỏng để gánh vác các nhiệm vụ, chức năng được giao.

3. Thực trạng và những khó khăn, bất cập trong thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai của chính quyền cấp xã hiện nay

3.1. Thực trạng thực thi trách nhiệm quản lý đất đai của chính quyền cấp xã hiện nay

Trong bối cảnh đơn vị hành chính cấp huyện kết thúc hoạt động và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, việc ban hành các quy định về phân định thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai bảo đảm sau sắp xếp đơn vị hành chính hai cấp đi vào hoạt động thông suốt, không gián đoạn. Báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Môi trường cho thấy, thời gian qua các địa phương trên cả nước đã chủ động tổ chức thực hiện quy định về phân định thẩm quyền theo mô hình chính quyền hai cấp trong lĩnh vực đất đai với nhiều cách thức, đa dạng. Qua đó, địa phương được tăng cường tính chủ động, linh hoạt trong quản lý, điều hành theo tinh thần "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm"; qua đó, nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền, bảo đảm phản hồi kịp thời và phù hợp với đặc điểm tình hình tại địa phương, từ đó phục vụ tốt hơn nhu cầu của người dân và doanh nghiệp.

Bên cạnh kết quả đạt được, các khó khăn, vướng mắc phát sinh trong quá trình thực hiện quy định về phân cấp, phân quyền, phân định thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai cũng được phản ánh cụ thể như: chưa quy đinh cụ thể về phân cấp thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất mà hình thức sử dụng sau khi chuyển mục đích là cho thuê đất thu tiền sử dụng đất hằng năm; thẩm quyền quyết định gia hạn sử dụng đất do người sử dụng đất có hành vi không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư; thẩm quyền phê duyệt danh mục thu hồi đất do kể từ ngày 01/7/2025 không còn kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện, về phân cấp thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác chưa thống nhất với phân cấp thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng đất rừng; phân cấp thẩm quyền giải quyết việc sử dụng đất trên địa bàn từ 02 đơn vị hành chính cấp xã trở lên…[13]

Thực tiễn tại một số địa phương cũng cho thấy[14], việc phân định thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai tại các địa phương đạt được một số kết quả nhưng cũng tồn tại những khó khăn nhất định. Đơn cử tại thành phố Huế, việc thực hiện phân cấp, phần quyền về đất đai trên địa bàn diễn ra tương đối thuận lợi. Tuy nhiên, khối lượng công việc hiện rất lớn nhưng cán bộ phụ trách công tác địa chính còn thiếu nên khối lượng công việc tồn đọng hiện vẫn còn rất nhiều. Đối với tỉnh Bắc Giang và tỉnh Quảng Ngãi, đại đa số các xã thực hiện các thẩm quyền của UBND tỉnh phân cấp đều lúng túng, nhiều xã khi thực hiện xử lý các công việc, hồ sơ cụ thể thường có văn bản xin ý kiến Sở Nông nghiệp và Môi trường, UBND tỉnh với nội dung rất chi tiết (thường nêu các đầu mục công việc hoặc hồ sơ, sau đó xin ý kiến cấp trên là có được hay không được…) dẫn đến cơ quan cấp trên mất nhiều thời gian để trả lời, ảnh hưởng đến thời gian của nhà đầu tư. Bên cạnh đó, đối với tỉnh Hà Tĩnh, chính quyền địa phương cấp xã đang trong giai đoạn sắp xếp, chưa hoàn

12. Số liệu do Sở Nội vụ thành phố Cần Thơ cung cấp.
13. Báo cáo 01 năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường ngày 12/12/2025.
14. Bảng tổng hợp giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý đối với dự thảo Nghị định (kèm theo Công văn số 10333/BNNMT-QLĐĐ ngày 12/12/2025 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường về việc đề nghị thẩm định hồ sơ Nghị định của Chính phủ).

thiện về tổ chức bộ máy, đặc biệt nguồn nhân lực, do đó có thể dẫn đến hiệu quả triển khai thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp không cao. Đồng thời, thực trạng tại tỉnh An Giang cũng cho thấy, đến thời điểm hiện nay cơ sở dữ liệu đất đai tại một số địa phương chưa hoàn chỉnh, nếu phân cấp, phân quyền cho UBND cấp xã thực hiện một số thủ tục thuộc thẩm quyền của UBND tỉnh theo Luật Đất đai thì công tác chỉnh lý biến động gặp nhiều khó khăn; UBND cấp xã đang quá tải công việc theo phân cấp thẩm quyền, trong khi nguồn lực về nhân sự của cấp xã cũng chưa đảm đương thực thi các nội dung phân cấp.

3.2. Những khó khăn, bất cập trong thực thi trách nhiệm quản lý đất đai của chính quyền cấp xã

Thứ nhất, chưa cân xứng giữa khối lượng nhiệm vụ và năng lực thực hiện của chính quyền cấp xã. Ngay sau khi mô hình chính quyền hai cấp đi vào hoạt động, các xã, phường tại các địa phương đã tiếp nhận khối lượng lớn công việc liên quan đến quản lý đất đai vốn trước đây do cấp quận/ huyện đảm nhận. Điều này đồng nghĩa với việc cơ sở phải xử lý trực tiếp các thủ tục hành chính phức tạp như thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường - hỗ trợ tái định cư, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... Trong khi đó, bộ máy chính quyền địa phương cấp xã hiện chưa có đầy đủ kinh nghiệm, nguồn lực và năng lực chuyên môn để xử lý toàn diện các vấn đề phát sinh đối với lĩnh vực này[15]. Điều này tiềm ẩn nguy cơ gây quá tải cho cấp xã. Việc chuyển giao đột ngột khối lượng nhiệm vụ lớn khiến nhiều địa phương lúng túng, đặc biệt khi xử lý các hồ sơ từ mô hình cũ. Theo đó, không ít trường hợp hồ sơ đang ở giai đoạn phê duyệt phương án bồi thường nhưng chưa có quyết định thu hồi đất, hoặc đã xác định giá đất nhưng chưa hoàn thiện thủ tục để giao đất cho nhà đầu tư. Tình trạng này gây gián đoạn dự án, ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân và làm phát sinh chi phí cho doanh nghiệp…[16] Điều này là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến Nghị định số 49/2026/NĐ-CP cắt giảm 36 nhiệm vụ, thẩm quyền cho chính quyền cấp xã và chuyển giao cho Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố thực hiện phân cấp, phân quyền tùy theo điều kiện thực tế. Qua đó cho thấy, việc thực hiện phân định thẩm quyền giữa chính quyền cấp tỉnh và cấp xã vẫn còn những lúng túng nhất định, việc đơn thuần chuyển giao hầu hết thẩm quyền, nhiệm vụ của chính quyền cấp huyện cho chính quyền cấp xã là chưa thực sự phù hợp.

Thứ hai, cơ sở dữ liệu về đất đai thiếu đồng bộ ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện nhiệm vụ. Với số lượng hồ sơ đăng ký tăng cao, trong khi phần lớn hồ sơ không đáp ứng yêu cầu theo quy định; cơ sở dữ liệu đất đai trên địa bàn cấp tỉnh chưa đồng bộ, hoàn thiện, gây khó khăn trong công tác thu thập, khai thác thông tin trong quá trình giải quyết hồ sơ theo quy định, đặc biệt là đối với thủ tục chỉnh lý Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với trường hợp đất thu hồi; công tác phối hợp giữa các đơn vị liên quan ở một số nội dung chưa kịp thời, hiệu quả… dẫn đến chậm được giải quyết, tỷ lệ hồ sơ quá hạn cao.[17]

Thứ ba, về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; thẩm quyền quyết định gia hạn sử dụng đất do chậm tiến độ. Từ ngày 01/7/2025, thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất theo hình thức giao đất, cho thuê đất lại có sự điều chỉnh theo hướng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền một

15. Báo cáo 01 năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường ngày 12/12/2025.
16. Báo cáo 01 năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường ngày 12/12/2025.
17. Báo cáo 01 năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường ngày 12/12/2025.

lần cho cả thời gian thuê; Chủ tịch UBND cấp xã quyết định giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cho thấy đối với đối tượng là tổ chức, ngoài nội dung xác định nghĩa vụ tài chính, còn phát sinh nhiều yếu tố quản lý phức tạp khác liên quan đến đối ngoại, an ninh, quốc phòng, trật tự xã hội, điển hình như trường hợp cho thuê đất cho các cơ quan đại diện ngoại giao. Trong khi đó, bộ máy chính quyền địa phương cấp xã hiện chưa có đầy đủ kinh nghiệm, nguồn lực và năng lực chuyên môn để xử lý toàn diện các vấn đề phát sinh đối với loại đối tượng này.[18] Đồng thời, Nghị định 49/2026/NĐ-CP đã có sự thay đổi về thẩm quyền này, với nguyên tắc trao thẩm quyền cho UBND cấp tỉnh và địa phương sẽ quyết định phân cấp, ủy quyền. Những thay đổi liên tục về thẩm quyền đã tạo nên sự e ngại và gián đoạn trong thực hiện công tác quản lý đất đai, việc giao cho địa phương quyết định phân cấp, ủy quyền sẽ tạo nên sự thiếu thống nhất về thẩm quyền quản lý khi mà các nguyên tắc, tiêu chí phân cấp, ủy quyền không được văn bản trung ương quy định cụ thể.

Thứ tư, nguồn nhân lực chưa đảm bảo năng lực thực hiện nhiệm vụ. Theo thông tin từ Cục Quản lý đất đai – Bộ Nông nghiệp và Môi trường, sau khi sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng chính quyền hai cấp, thẩm quyền và nhiệm vụ liên quan lĩnh vực đất đai được giao xuống cấp xã rất nhiều nhưng nguồn lực và con người, đặc biệt cán bộ có kỹ năng, trình độ quản lý đất đai rất ít[19]. Theo đó, cơ quan chuyên môn phụ trách lĩnh vực đất đai ở cấp xã hiện nay ngoài công tác quản lý đất đai, cơ quan này còn thực hiện chức năng tham mưu, quản lý nhà nước trên các lĩnh vực phức tạp khác như tài chính - kế hoạch, xây dựng và công thương và rất nhiều nội dung khác của lĩnh vực nông nghiệp và môi trường.[20] Trong khi đó, các chức năng, nhiệm vụ này ở cấp tỉnh hiện được phụ trách bởi các "siêu sở" ở cấp tỉnh bao gồm: Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở Tài chính, Sở Xây dựng, Sở Công Thương. Việc thực hiện đảm nhiệm chức năng, nhiệm vụ trải rộng trên nhiều lĩnh vực, cùng với đội ngũ nhân lực và nguồn lực ở cấp xã chưa tương xứng có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả thực hiện công tác quản lý đất đai.

Bên cạnh số lượng hạn chế, chất lượng đội ngũ cán bộ được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai cũng chưa đáp ứng yêu cầu quản lý mới đặt ra. Ví dụ như tại thành phố Cần Thơ, lượng hồ sơ tồn động ở các xã, phường còn rất nhiều, có những xã tồn trên 100 hồ sơ; nguyên nhân chủ yếu do một số Phó Chủ tịch UBND các xã, phường phụ trách lĩnh vực hoặc cán bộ phụ trách lĩnh vực đất đai không am hiểu về đất đai nên không dám xử lý.[21]

---

18. Báo cáo 01 năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường ngày 12/12/2025.

19. Báo điện tử VOV, *Thiếu cán bộ cấp xã có chuyên môn sâu về đất đai trong khi nhiệm vụ nhiều*, https://vov.vn/xa-hoi/thieu-can-bo-cap-xa-co-chuyen-mon-sau-ve-dat-dai-trong-khi-nhiem-vu-nhieu-post1227640.vov, truy cập ngày 03/02/2026.

20. Theo quy định tại khoản 2 Điều 15 Nghị định số 150/2025/NĐ-CP, Phòng Kinh tế (đối với xã, đặc khu) hoặc Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị (đối với phường và đặc khu Phú Quốc) tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước về các lĩnh vực sau: a) Lĩnh vực Tài chính - Kế hoạch, gồm: Tài chính - ngân sách nhà nước; kế hoạch và đầu tư; thống kê; đăng ký hộ kinh doanh, tổ hợp tác, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã; hỗ trợ doanh nghiệp, tổ chức kinh tế tập thể; b) Lĩnh vực Xây dựng và Công Thương, gồm: Quy hoạch xây dựng, kiến trúc; hoạt động đầu tư xây dựng; phát triển đô thị; hạ tầng kỹ thuật đô thị (bao gồm: cấp nước, thoát nước đô thị; cơ sở sản xuất vật liệu xây dựng; chiếu sáng đô thị, cây xanh đô thị; quản lý nghĩa trang, trừ nghĩa trang liệt sĩ; quản lý xây dựng ngầm đô thị; quản lý sử dụng chung cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị); nhà ở; công sở; vật liệu xây dựng; giao thông; tiểu thủ công nghiệp; công nghiệp; thương mại; c) Lĩnh vực Nông nghiệp và Môi trường, gồm: Đất đai; tài nguyên nước; tài nguyên khoáng sản; môi trường; biển và hải đảo (đối với đơn vị hành chính có biển, đảo); nông nghiệp; lâm nghiệp; diêm nghiệp; thủy lợi; thủy sản; phát triển nông thôn; phòng, chống thiên tai; giảm nghèo; chất lượng, an toàn thực phẩm đối với nông sản, lâm sản, thủy sản, muối; phát triển kinh tế hộ, kinh tế trang trại nông thôn, kinh tế tập thể, nông, lâm, ngư, diêm nghiệp gắn với ngành nghề, làng nghề nông thôn.

21. Báo điện tử Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh, *Cần Thơ: Có phó chủ tịch xã, cán bộ không am hiểu đất đai, nhận hồ sơ nhưng không ra phiếu nhận*, https://plo.vn/can-tho-co-pho-chu-tich-xa-can-bo-khong-am-hieu-dat-dai-nhan-ho-so-nhung-khong-ra-phieu-nhan-post884598.html, truy cập ngày 03/02/2026.

Thứ năm, quy định về nhiệm vụ, thẩm quyền của cấp xã thay đổi liên tục gây những khó khăn, bị động cho việc tổ chức quản lý đất đai tại địa phương. Đơn cử như thẩm quyền tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã. Sau khi Nghị định số 151/2025/NĐ-CP có hiệu lực từ ngày 01/7/2025, UBND cấp xã được giao trách nhiệm tổ chức lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp xã, kế hoạch sử dụng đất 05 năm cấp xã; nhưng đến ngày 11/12/2025, Nghị quyết số 254/2025/QH15 lại quy định HĐND, UBND cấp xã không tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã. Như vậy, chỉ trong vòng 05 tháng, thẩm quyền lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp xã từng được chuyển giao lại bị loại bỏ. Trong khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là công cụ nền tảng của quản lý nhà nước về đất đai, là căn cứ để định hướng phân bổ, sử dụng đất và cơ sở để Nhà nước thực hiện thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất,... Việc không tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã do đó có thể ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý, theo dõi và kiểm soát tình hình sử dụng đất của chính quyền cấp xã.

Sau đó, đến ngày 31/01/2026, khi Nghị định số 49/2026/NĐ-CP quy định chấm dứt hiệu lực đột ngột đối với các nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền cấp xã nhưng lại không có quy định chuyển tiếp đã khiến cho các địa phương trên cả nước tiếp tục gặp khó khăn trong thực thi nhiệm vụ. Theo đó, trong khoảng thời gian chính quyền cấp tỉnh chưa kịp ban hành quy định để không làm gián đoạn hoạt động quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương, một số UBND tỉnh, thành phố đã hướng dẫn cấp xã tiếp tục thực hiện các nội dung này theo quy định pháp luật trước ngày Nghị định số 49/2026/NĐ-CP có hiệu lực, cho đến khi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phân cấp, ủy quyền và quy định trình tự, thủ tục hành chính về đất đai của địa phương.[22] Việc một văn bản hành chính của địa phương tiếp tục duy trì hiệu lực của các quy định đã bị chấm dứt hiệu lực bởi một văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ không chỉ đặt ra câu hỏi về tính thống nhất của hệ thống pháp luật, mà còn làm phát sinh rủi ro nhất định đối với chính quyền cấp xã khi mà các quyết định, văn bản có giá trị pháp lý ban hành dựa trên một văn bản hành chính không có hiệu lực pháp lý.

4. Kết luận và kiến nghị

Trong xu thế đổi mới và nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho địa phương, đặc biệt chính quyền cấp xã là một xu thế tất yếu, khách quan và yêu cầu bắt buộc đặt ra. Tuy nhiên, với mức độ phức tạp của công tác quản lý đất đai, chính quyền cấp xã đã gặp không ít khó khăn, thách thức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình. Do đó, để nâng cao hiệu quả quản lý đất đai ở địa phương trong thời gian tới, nhóm tác giả đề xuất một số định hướng hoàn thiện về mô hình tổ chức, thẩm quyền và nhiệm vụ của chính quyền cấp xã như sau:

Thứ nhất, nội dung phân định nhiệm vụ, thẩm quyền giữa chính quyền cấp tỉnh và cấp xã trong Luật Đất đai (được dự kiến sửa đổi trong năm 2026) cần được thiết kế lại theo hướng đồng bộ, khoa học hơn thay vì chỉ dịch chuyển cơ học từ cấp huyện xuống cấp xã hoặc chuyển lên cấp tỉnh như hiện nay. Theo đó, việc phân định thẩm quyền phải bảo đảm phù hợp với nội dung của từng nhóm nhiệm vụ và yêu cầu quản lý thống nhất của Nhà nước, đồng thời cân nhắc đến điều

22. Công văn số 769/UBND-KT của UBND thành phố Cần Thơ ngày 10/02/2026 về việc triển khai thực hiện một số nội dung tại Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 của Chính phủ; Công văn số 310/UBND-KT của UBND tỉnh Lạng Sơn ngày 07/02/2026 về việc triển khai công tác quản lý đất đai trên địa bàn tỉnh sau khi Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 của Chính phủ có hiệu lực thi hành.

kiện tổ chức thực hiện và năng lực thực thi của chính quyền cấp xã trong thực tế.

Thứ hai, quản lý nhà nước về đất đai cần được đặt trong yêu cầu của quản trị đất đai bền vững, theo hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả, công khai, minh bạch và tính kịp thời của hoạt động quản lý. Để đạt được yêu cầu này, pháp luật đất đai cần xác định rõ vai trò, phạm vi trách nhiệm và điều kiện thực thi của từng chủ thể được giao nhiệm vụ quản lý đất đai. Việc phân cấp, ủy quyền cho cấp xã vì vậy phải được thực hiện trên cơ sở khối lượng công việc và năng lực tổ chức thực hiện của từng địa phương trong thực tiễn.

Thứ ba, cần thiết kế mô hình quản lý đất đai thống nhất nhưng linh hoạt, vừa bảo đảm yêu cầu quản lý chung, vừa tính đến đặc thù của từng loại đơn vị hành chính cấp cơ sở như xã, phường, đặc khu. Theo đó, chức năng, phạm vi quản lý đất đai và cơ chế thực hiện nhiệm vụ của từng loại hình đơn vị hành chính cần được xác định rõ, tránh tình trạng áp dụng cùng một mô hình quản lý cho các địa bàn có điều kiện tự nhiên, trình độ phát triển, quy mô dân cư và đặc điểm sử dụng đất khác nhau.

Thứ tư, chính quyền cấp xã, đặc biệt là cơ quan có chức quan quản lý đất đai cấp xã cần được bảo đảm đầy đủ các nguồn lực thiết yếu cho công tác quản lý đất đai. Các nguồn lực này bao gồm đội ngũ nhân lực có chuyên môn quản lý đất đai, hệ thống hạ tầng kỹ thuật phục vụ quản lý, đặc biệt là hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đất đai. Theo đó, Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần tiếp tục quan tâm đầu tư cơ sở vật chất, hoàn thiện hạ tầng kỹ thuật gắn với tăng cường đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ công chức cấp xã. Đây là điều kiện quan trọng để bảo đảm cho việc phân cấp, phân quyền trong lĩnh vực đất đai được thực hiện thực chất, hiệu quả và ổn định./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

*** Văn bản quy phạm pháp luật:**

1. Luật Đất đai năm 2024 sửa đổi, bổ sung năm 2025;

2. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025;

3. Nghị quyết số 190/2025/QH15 ngày 19/02/2025 của Quốc hội quy định về xử lý một số vấn đề liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước;

4. Nghị định số 71/2024/NĐ-CP ngày 27 tháng 6 năm 2024 của Chính phủ quy định về giá đất;

5. Nghị định số 88/2024/NĐ-CP ngày 13 tháng 7 năm 2024 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;

6. Nghị định số 101/2024/NĐ-CP ngày 29 tháng 7 năm 2024 của Chính phủ quy định về điều tra cơ bản đất đai; đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất và Hệ thống thông tin đất đai;

7. Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 7 năm 2024 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai;

8. Nghị định số 112/2024/NĐ-CP ngày 11 tháng 9 năm 2024 của Chính phủ quy định chi tiết về đất trồng lúa.

9. Nghị định số 226/2025/NĐ-CP ngày 15/8/2025 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai

10. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp

11.Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 của Chỉnh phủ quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai

*** Văn bản hành chính:**

1. Báo cáo 01 năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường ngày 12/12/2025.

2. Công văn số 1895/BNNMT-QLĐĐ ngày 09/5/2025 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường về việc đề nghị thẩm định đối với hồ sơ dự thảo Nghị định quy định về phân cấp, phân định thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai khi tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai theo trình tự rút gọn

3. Công văn số 10333/BNNMT-QLĐĐ ngày 12/12/2025 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường về việc đề nghị thẩm định hồ sơ Nghị định của Chính phủ.

4. Công văn số 1153/BNNMT-QLĐĐ ngày 03/02/2026 của Bộ Nông nghiệp và Môi trường về việc triển khai Nghị định số 49/2026/NĐ-CP của Chính phủ.

5. Công văn số 769/UBND-KT của UBND thành phố Cần Thơ ngày 10/02/2026 về việc triển khai thực hiện một số nội dung tại Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 của Chính phủ;

6. Công văn số 310/UBND-KT của UBND tỉnh Lạng Sơn ngày 07/02/2026 về việc triển khai công tác quản lý đất đai trên địa bàn tỉnh sau khi Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 của Chính phủ có hiệu lực thi hành.

*** Trang thông tin điện tử:**

1. Nhà xuất bản Tư pháp (2025), *Thông qua phương án cả nước còn 3.321 đơn vị cấp xã, giảm 2/3*, https://nxbtuphap.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin-tuc.aspx?ItemID=80&l=tintucchung, truy cập ngày 24/12/2025.

2. Báo và Phát thanh, truyền hình Thanh Hoá (2025), *Tập hợp 1.280 kiến nghị, vướng mắc về đất đai của các địa phương trong 02 tháng*, https://baothanhhoa.vn/tap-hop-1-280-kien-nghi-vuong-mac-ve-dat-dai-cua-cac-dia-phuong-trong-2-thang-267521.htm, truy cập ngày 30/12/2025.

3. Báo điện tử VOV (2025), *Thiếu cán bộ cấp xã có chuyên môn sâu về đất đai trong khi nhiệm vụ nhiều*, https://vov.vn/xa-hoi/thieu-can-bo-cap-xa-co-chuyen-mon-sau-ve-dat-dai-trong-khi-nhiem-vu-nhieu-post1227640.vov, truy cập ngày 03/02/2026.

4. Báo điện tử Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh (2025), *Cần Thơ: Có phó chủ tịch xã, cán bộ không am hiểu đất đai, nhận hồ sơ nhưng không ra phiếu nhận*, https://plo.vn/can-tho-co-pho-chu-tich-xa-can-bo-khong-am-hieu-dat-dai-nhan-ho-so-nhung-khong-ra-phieu-nhan-post884598.html, truy cập ngày 03/02/2026.

QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐĂNG KÝ HỘ TỊCH TẠI ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ KHI THỰC HIỆN MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - BẤT CẬP VÀ GIẢI PHÁP

*Nguyễn Lan Hương**
*Dương Hiền Trúc Lan***
*Võ Thị Phương Uyên****

Tóm tắt: *Khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, thẩm quyền đăng ký hộ tịch của UBND cấp xã được mở rộng. Mặc dù việc mở rộng thẩm quyền mang lại những ưu điểm nhưng hiện nay còn một số hạn chế trong quy định của pháp luật và trong tổ chức thực hiện. Bài viết phân tích những hạn chế và đề xuất giải pháp để hoàn thiện pháp luật cũng như việc tổ chức thực hiện pháp luật về đăng ký hộ tịch tại UBND cấp xã trong điều kiện chính quyền địa phương 02 cấp.*

Từ khóa: *Đăng ký hộ tịch, Ủy ban nhân dân cấp xã, chính quyền địa phương hai cấp*

Abstract: *Under the implementation of the two-tier local government model, the authority of Communal People's Committees regarding civil registration has been significantly broadened. Despite the benefits of the expansion of the authority, there remain certain limitations in both legal regulations and practical implementation. This article provides an analytical overview of these limitations and proposes strategic recommendations to refine the legislation and enhance the efficiency of civil registration at the communal level within the context of a two-tier local government.*

Keywords: *Civil registration, Communal People's Committees, two-tier local government.*

Giới thiệu

Đăng ký hộ tịch là một nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam. Kể từ khi Luật Hộ tịch năm 2014 có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2015, việc đăng ký hộ tịch trong nước đã được chuyển về cho UBND cấp huyện và UBND cấp xã, thể hiện sự phân cấp mạnh mẽ trong quản lý nhà nước về hộ tịch[1]. Tuy nhiên, kể từ ngày 01 tháng 07 năm 2025, mô hình chính quyền địa phương 02 cấp bắt đầu chính thức hoạt động,

* TS; Phòng Pháp chế, Đại Học Cần Thơ.
** Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
*** Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

1. Ngày 23 tháng 4 năm 2026, Quốc hội đã thông qua Luật Hộ tịch mới thay thế Luật Hộ tịch năm 2014. Luật Hộ tịch mới sẽ có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 3 năm 2027.

thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước đã có sự thay đổi lớn khi chuyển toàn bộ thẩm quyền đăng ký hộ tịch của UBND cấp huyện sang UBND cấp xã.

Việc thống nhất thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước thuộc về UBND cấp xã mang lại nhiều thuận lợi trong quản lý nhà nước về hộ tịch. Đối với người dân, việc thống nhất thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước thuộc về UBND cấp xã tạo thuận lợi trong việc tiếp cận thủ tục hành chính để thực hiện những quyền về nhân thân, đặc biệt liên quan đến yếu tố nước ngoài như đăng ký kết hôn giữa công dân Việt Nam và công dân nước ngoài, đăng ký khai sinh cho trẻ em sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân nước ngoài hoặc đăng ký thay đổi, cải chính hộ tịch cho người từ đủ 14 tuổi trở lên. Người dân có thể thực hiện các quyền nhân thân này ở chính quyền cơ sở, nơi gần dân nhất thay vì là ở cấp huyện như trước đây. Đồng thời, việc thống nhất thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước thuộc về UBND cấp xã giúp người dân không cần phải băn khoăn xác định sự việc hộ tịch nào thuộc thẩm quyền UBND cấp huyện và sự việc nào thuộc UBND cấp xã để xác định đúng cơ quan có thẩm quyền khi nộp đề nghị đăng ký hộ tịch. Thêm vào đó, việc thống nhất thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước thuộc về UBND cấp xã cũng giúp quản lý nhà nước về hộ tịch trong nước tập trung và thống nhất tại một cơ quan nhà nước; việc đầu tư cơ sở vật chất cho công tác đăng ký hộ tịch nói chung và đăng ký hộ tịch trực tuyến không phải phân tán nhiều cấp; hướng đến thống nhất trình độ đào tạo của đội ngũ công chức tư pháp - hộ tịch từ trung cấp luật sang đại học luật; góp phần nâng cao chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ này, từ đó nâng cao hiệu quả đăng ký hộ tịch.

Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm của việc thống nhất thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước thuộc về UBND cấp xã, công tác tổ chức và thực hiện pháp luật về thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước của UBND cấp xã thời gian đầu thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp cũng bộc lộ một số hạn chế, khó khăn. Bài viết phân tích những hạn chế và đề xuất giải pháp để hoàn thiện pháp luật cũng như việc tổ chức thực hiện pháp luật về đăng ký hộ tịch tại UBND cấp xã trong điều kiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp.

1. Quy định của pháp luật về thẩm quyền đăng ký hộ tịch và cấp giấy tờ hộ tịch của UBND cấp xã

1.1. Thẩm quyền của UBND cấp xã

Trước ngày 01 tháng 7 năm 2025, thẩm quyền đăng ký hộ tịch được quy định chỉ trong Luật Hộ tịch năm 2014. Theo Luật Hộ tịch năm 2014, cơ quan có thẩm quyền đăng ký hộ tịch gồm 3 cơ quan nhà nước[2]: UBND cấp huyện, UBND cấp xã và Cơ quan đại diện ngoại giao, Cơ quan đại diện lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài[3]. Trong đó, UBND cấp xã có thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong 3 trường hợp sau đây[4]:

Thứ nhất, UBND cấp xã có thẩm quyền đăng ký hộ tịch thông qua hành vi xác nhận vào Sổ hộ tịch các sự kiện hộ tịch như: (i) khai sinh; kết hôn; giám hộ; nhận cha, mẹ, con; khai tử cho

2. Nuôi con nuôi, về lí thuyết,cũng là sự kiện hộ tịch nhưng hiện nay Luật Hộ tịch năm 2014 không điều chỉnh về thủ tục đăng ký nuôi con nuôi mà thủ tục này do Luật Nuôi con nuôi năm 2010 điều chỉnh. Do đó, nếu xét thêm thẩm quyền đăng ký việc nuôi con nuôi trong nước thì không chỉ có UBND cấp xã mà kể cả UBND cấp tỉnh và Sở Tư pháp vẫn có thẩm quyền liên quan đăng ký nuôi con nuôi trong nước. Theo đó, việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài nếu đăng ký trong nước sẽ do UBND cấp tỉnh quyết định và Sở Tư pháp đăng ký (Điều 9 Luật Nuôi con nuôi năm 2010).

3. Khoản 1 Điều 4 Luật Hộ tịch năm 2014.

4. Khoản 1 Điều 7 Luật Hộ tịch năm 2014.

công dân Việt Nam cư trú ở trong nước; (ii) thay đổi, cải chính hộ tịch cho công dân Việt Nam chưa đủ 14 tuổi; (iii) bổ sung thông tin hộ tịch cho công dân Việt Nam cư trú ở trong nước.

Thứ hai, UBND cấp xã có thẩm quyền đăng ký hộ tịch thông qua hành vi ghi nhận vào Sổ hộ tịch những thay đổi về hộ tịch của cá nhân theo các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền như: (i) Thay đổi quốc tịch; (ii) Xác định cha, mẹ, con; (iii) Xác định lại giới tính; (iv) Nuôi con nuôi, chấm dứt việc nuôi con nuôi; (v) Ly hôn, hủy việc kết hôn trái pháp luật, công nhận việc kết hôn; (vi) Công nhận giám hộ; (vii) Tuyên bố hoặc huỷ tuyên bố một người mất tích, đã chết, bị mất hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự.

Thứ ba, UBND cấp xã được giao thẩm quyền xác nhận sự kiện hộ tịch có yếu tố nước ngoài liên quan cá nhân công dân Việt Nam thường trú ở khu vực biên giới giữa Việt Nam và các quốc gia láng giềng. Về nguyên tắc chung, trước ngày 01 tháng 7 năm 2025, nhà làm luật phân định ranh giới thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước của UBND cấp huyện và UBND cấp xã chủ yếu căn cứ vào yếu tố nước ngoài: sự kiện hộ tịch có yếu tố nước ngoài như việc kết hôn giữa công dân Việt Nam và người nước ngoài sẽ phức tạp hơn đối với kết hôn giữa công dân Việt Nam với nhau nên cần có cơ quan có chuyên môn cao hơn để giải quyết nên thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước có yếu tố nước ngoài được phân công cho UBND cấp huyện. UBND cấp xã chủ yếu giải quyết đăng ký hộ tịch trong nước không có yếu tố nước ngoài. Tuy nhiên, để thuận lợi cho người dân sinh sống ổn định ở khu vực biên giới giữa Việt Nam và nước láng giềng, Luật Hộ tịch năm 2014 lần đầu tiên đã phân cấp thẩm quyền đăng ký hộ tịch có yếu tố nước ngoài trong trường hợp này cho UBND cấp xã[5]. Như vậy, thẩm quyền đăng ký hộ tịch của UBND cấp xã ở khu vực biên giới được mở rộng sang sự kiện hộ tịch có yếu tố nước ngoài nhưng chỉ áp dụng cho cá nhân thường trú (không bao gồm tạm trú) ở khu vực biên giới với Việt Nam và chỉ đối với 4 loại sự kiện hộ tịch: kết hôn, khai sinh, khai tử và công nhận cha, mẹ, con.

Thẩm quyền của UBND cấp xã về đăng ký hộ tịch có nhiều thay đổi kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2025 khi chính quyền địa phương ở Việt Nam đã tinh gọn còn 02 cấp: cấp tỉnh và cấp xã[6]. Cấp tỉnh gồm tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; cấp xã gồm xã, phường và đặc khu trực thuộc cấp tỉnh (thay cho xã, phường, thị trấn trước đây)[7]. Điều này dẫn đến sự thay đổi lớn trong phân cấp thẩm quyền và nhiệm vụ của chính quyền địa phương, đặc biệt là UBND cấp xã. Khi không còn tổ chức UBND cấp huyện, việc phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước ở Việt Nam diễn ra theo cả chiều sâu và chiều rộng. Mặc dù Luật Hộ tịch năm 2014 chưa được sửa đổi nhưng Chính phủ đã ban hành Nghị định số 120/2025/NĐ-CP ngày 11 tháng 6 năm 2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp (sau đây viết tắt là Nghị định số 120/2025/NĐ-CP) để mở rộng thẩm quyền đăng ký hộ tịch của UBND cấp xã theo nguyên tắc toàn bộ thẩm quyền đăng ký hộ tịch do UBND cấp huyện thực hiện theo Khoản 2 Điều 7 Luật Hộ tịch năm 2014 được chuyển giao cho UBND cấp xã[8]. Đồng thời, ngày 12 tháng 6 năm 2025 Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Thông tư

5. Điểm d Khoản 1 Điều 7 Luật Hộ tịch năm 2014.
6. Khoản 4 Điều 1 và khoản 2 Điều 2 Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16 tháng 6 năm 2025 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
7. Khoản 1 Điều 1 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15).
8. Điều 4 Nghị định số 120/2025/NĐ-CP.

số 08/2025/TT-BTP quy định không chỉ chuyển giao thẩm quyền mà cả thủ tục đăng ký hộ tịch của UBND cấp huyện cho UBND cấp xã[9].

Tóm lại, kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2025, khi mô hình chính quyền địa phương 02 cấp vận hành, khi không còn UBND cấp huyện, thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước của UBND cấp xã được mở rộng. Bên cạnh thẩm quyền đăng ký hộ tịch đã được quy định trong Luật Hộ tịch năm 2014, UBND cấp xã được giao thực hiện thẩm quyền đăng ký hộ tịch trước đây quy định cho UBND cấp huyện theo quy định tại Nghị định số 120/2025/NĐ-CP. Có thể thấy rằng, hiện nay UBND cấp xã thực hiện thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước hầu hết các sự kiện hộ tịch (ngoại trừ đăng ký nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài).

1.2. Thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã trong đăng ký hộ tịch và cấp giấy tờ hộ tịch

Như đã phân tích ở trên, hiện nay, việc đăng ký hộ tịch trong nước được giao cho UBND cấp xã. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là thẩm quyền này được pháp luật quy định cụ thể cho chủ thể nào của UBND cấp xã. Để trả lời câu hỏi này, chúng ta cần xem xét quy định của pháp luật chuyên ngành về hộ tịch. Theo Luật Hộ tịch năm 2014, thẩm quyền đăng ký hộ tịch thuộc về UBND[10]. Các điều luật của Luật này khi quy định về thẩm quyền đăng ký hộ tịch đối với sự kiện hộ tịch cụ thể như khai sinh, kết hôn, giám hộ…đều quy định thẩm quyền đăng ký hộ tịch thuộc về UBND. Tuy nhiên, khi Luật quy định về thủ tục đăng ký hộ tịch, trong đó về việc cấp giấy tờ hộ tịch để thể hiện kết quả của việc đăng ký hộ tịch của UBND, Luật giao thẩm quyền này cho Chủ tịch UBND. Ví dụ, khoản 2 Điều 16 Luật Hộ tịch năm 2014 quy định Chủ tịch UBND cấp Giấy khai sinh cho người được đăng ký khai sinh hay khoản 2 Điều 20 Luật Hộ tịch năm 2014 quy định Chủ tịch UBND cấp trích lục đăng ký giám hộ. Đối với đăng ký kết hôn, đăng ký nhận cha, mẹ, con có yếu tố nước ngoài ở khu vực biên giới, Nghị định số 123/2015/NĐ-CP quy định Chủ tịch UBND xã kí cấp Giấy chứng nhận kết hôn, trích lục đăng ký nhận cha, mẹ, con. Như vậy, có thể thấy, Luật Hộ tịch giao thẩm quyền đăng ký hộ tịch cho UBND nhưng Chủ tịch UBND trong đó có Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền cấp giấy tờ hộ tịch.

2. Quy định của pháp luật về phương thức yêu cầu và thủ tục đăng ký hộ tịch

2.1. Về phương thức yêu cầu

Luật Hộ tịch năm 2014 quy định có 03 phương thức yêu cầu đăng ký hộ tịch: nộp trực tiếp cho cơ quan đăng ký hộ tịch, nộp qua đường bưu chính và nộp trực tuyến[11]. Luật đồng thời yêu cầu người yêu cầu đăng ký hộ tịch phải kí tên vào Sổ hộ tịch hoặc giấy tờ hộ tịch như giấy chứng nhận kết hôn để hoàn tất việc đăng ký hộ tịch mà không có quy định ngoại lệ cho trường hợp đăng ký hộ tịch trực tuyến. Tuy nhiên, để thực hiện phương thức đăng ký hộ tịch trực tuyến mà Luật quy định, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 87/2020/NĐ-CP để quy định chi tiết về thủ tục đăng ký hộ tịch trực tuyến. Nghị định số 87/2020/NĐ-CP đã thể chế hóa chủ trương chuyển đổi số và ứng dụng công nghệ thông tin trong giải quyết thủ tục hành chính cho cá nhân, tổ chức, nhằm tạo thuận lợi cho người dân cũng như nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong bối cảnh mới.

9. Điều 3 Thông tư số 08/2025/TT-BTP ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp và phân cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp.

10. Khoản 1 Điều 7 Luật Hộ tịch năm 2014.

11. Khoản 1 Điều 9 Luật Hộ tịch năm 2014.

Tiếp sau đó, Chính phủ đã đẩy mạnh chuyển đổi số đối với giải quyết thủ tục hành chính trong lĩnh vực hộ tịch với việc ban hành Nghị định số 120/2025/NĐ-CP. Theo đó, "cá nhân có quyền lựa chọn thực hiện thủ tục hành chính về hộ tịch tại cơ quan đăng ký hộ tịch nơi cư trú. Trường hợp cá nhân lựa chọn thực hiện thủ tục hành chính về hộ tịch không phải tại Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thường trú hoặc nơi tạm trú thì Ủy ban nhân dân cấp xã nơi tiếp nhận yêu cầu có trách nhiệm hỗ trợ người dân nộp hồ sơ đăng ký hộ tịch trực tuyến đến đúng cơ quan có thẩm quyền theo quy định"[12]. Để nâng cao hơn nữa hiệu quả đăng ký hộ tịch trực tuyến toàn trình, Nghị định số 120/2025/NĐ-CP đã quy định cho phép người yêu cầu đăng ký khai sinh, đăng ký khai tử, đăng ký nhận cha, mẹ, con, đăng ký giám hộ, đăng ký thay đổi, chấm dứt giám hộ, đăng ký giám sát việc giám hộ, chấm dứt giám sát việc giám hộ, đăng ký thay đổi, cải chính, bổ sung hộ tịch, xác định lại dân tộc không phải có mặt tại cơ quan đăng ký hộ tịch để ký vào Sổ hộ tịch[13]. Với quy định này, theo đánh giá của Bộ Tư pháp, tỷ lệ việc hộ tịch được đăng ký trực tuyến toàn trình (mức độ 4) đạt 99%[14].

2.2. Về thủ tục đăng ký

Về thủ tục đăng ký hộ tịch, pháp luật hiện hành cũng có nhiều điểm đổi mới, đơn giản hóa thủ tục hành chính, mang lại sự thuận lợi cho người dân cũng như giúp việc xác minh thông tin nhanh chóng, chính xác hơn. Cụ thể, Nghị định số 07/2025/NĐ-CP[15] qui định khi tiếp nhận yêu cầu đăng ký khai sinh, cơ quan đăng ký hộ tịch không yêu cầu xuất trình Giấy chứng nhận kết hôn của cha, mẹ trẻ em (nếu cha, mẹ trẻ đã đăng ký kết hôn, trừ trường hợp cha, mẹ trẻ là người nước ngoài); khi tiếp nhận yêu cầu đăng ký kết hôn, cơ quan đăng ký hộ tịch không yêu cầu nộp Giấy xác nhận tình trạng hôn nhân, Trích lục ghi chú ly hôn (đối với công dân Việt Nam) mà thực hiện tra cứu thông tin về tình trạng hôn nhân của cha, mẹ trẻ, tra cứu thông tin về tình trạng hôn nhân của người yêu cầu đăng ký kết hôn trên Hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính cấp tỉnh thông qua kết nối với Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử, Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Trường hợp không tra cứu được tình trạng hôn nhân do chưa có thông tin trong Cơ sở dữ liệu thì cơ quan đăng ký hộ tịch tiến hành xác minh theo quy định tại điểm c khoản 3 Điều 2 Nghị định số 07/2025/NĐ-CP.

Người yêu cầu đăng ký hộ tịch có quyền lựa chọn nộp hoặc xuất trình bản giấy hoặc bản điện tử giấy tờ hộ tịch hoặc cung cấp thông tin về giấy tờ hộ tịch của cá nhân đã được đăng ký. Đồng thời, quy định thời hạn giải quyết thủ tục đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài là 05 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ; trường hợp cần xác minh thì thời hạn kéo dài nhưng không quá 10 ngày làm việc. Thời hạn giải quyết thủ tục đăng ký nhận cha, mẹ, con là 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Thời hạn xác minh, niêm yết việc nhận cha, mẹ, con tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có thẩm quyền giải quyết là 05 ngày làm việc. Thời hạn niêm yết tại trụ sở của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thường trú của người được nhận là cha, mẹ, con là 05 ngày làm việc. Thời hạn giải quyết thủ tục ghi vào sổ hộ tịch việc kết hôn, ly hôn, hủy việc kết hôn của công dân Việt Nam đã được giải quyết tại cơ quan có thẩm quyền nước ngoài là 05 ngày

12. Khoản 1 Điều 5 Nghị định số 120/2025/NĐ-CP.
13. Khoản 2 Điều 5 Nghị định số 120/2025/NĐ-CP.
14. Báo cáo số 772/BC-BTP ngày 18 tháng 12 năm 2025 của Bộ Tư pháp về Tổng kết thi hành Luật Hộ tịch năm 2014, 10.
15. Nghị định số 07/2025/NĐ-CP ngày 09 tháng 01 năm 2025 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định trong lĩnh vực hộ tịch, quốc tịch, chứng thực.

làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ; trường hợp phải xác minh thì thời hạn kéo dài nhưng không quá 08 ngày làm việc.

Việc đăng ký hộ tịch trực tuyến hiện nay được quy định tại Nghị định số 87/2020/NĐ-CP. Người có yêu cầu đăng ký hộ tịch trực tuyến truy cập Cổng dịch vụ công quốc gia, Cổng dịch vụ công cấp tỉnh để đăng ký tài khoản, xác thực người dùng theo hướng dẫn. Sau khi đăng nhập tài khoản thành công, người có yêu cầu đăng ký hộ tịch trực tuyến cung cấp thông tin theo biểu mẫu điện tử tương tác, đính kèm bản chụp hoặc bản sao điện tử các giấy tờ, tài liệu theo quy định; nộp phí, lệ phí thông qua chức năng thanh toán trực tuyến hoặc bằng cách thức khác theo quy định pháp luật. Sau khi hoàn tất việc nộp hồ sơ, người có yêu cầu đăng ký hộ tịch trực tuyến được cấp 01 mã số hồ sơ thủ tục hành chính để theo dõi, tra cứu tiến độ giải quyết hồ sơ hoặc truy cập để hoàn thiện hồ sơ khi có yêu cầu của cơ quan đăng ký hộ tịch. Người có yêu cầu đăng ký hộ tịch có trách nhiệm lưu giữ, bảo đảm bí mật mã số hồ sơ thủ tục hành chính. Ngay trong ngày làm việc, khi nhận được hồ sơ yêu cầu đăng ký hộ tịch trực tuyến, cơ quan đăng ký hộ tịch có thẩm quyền chịu trách nhiệm kiểm tra tính đầy đủ, phù hợp quy định pháp luật của hồ sơ; trong trường hợp phù hợp quy định thì phải tiếp nhận và gửi ngay Phiếu hẹn trả kết quả theo mẫu qua thư điện tử hoặc gửi tin nhắn hẹn trả kết quả qua điện thoại di động cho người có yêu cầu đăng ký hộ tịch. Đối với hồ sơ chưa đầy đủ, chưa phù hợp thì yêu cầu người có yêu cầu đăng ký hộ tịch bổ sung, hoàn thiện các giấy tờ cần thiết. Hồ sơ đăng ký hộ tịch chỉ được tiếp nhận chính thức để xử lý trên phần mềm đăng ký, quản lý hộ tịch điện tử dùng chung sau khi đã được hoàn thiện, bổ sung, bảo đảm đầy đủ, phù hợp quy định pháp luật. Trường hợp cần phải kiểm tra, xác minh làm rõ hoặc do nguyên nhân khác mà không thể trả kết quả đăng ký hộ tịch đúng thời gian đã hẹn thì cơ quan đăng ký hộ tịch gửi Phiếu xin lỗi và hẹn lại ngày trả kết quả qua thư điện tử hoặc gửi tin nhắn qua điện thoại di động cho người có yêu cầu đăng ký hộ tịch, trong đó nêu rõ lý do chậm trả kết quả và thời gian hẹn trả kết quả [16].Thực hiện đầy đủ việc ký số bản điện tử đối với Giấy khai sinh điện tử, Trích lục khai tử điện tử và các giấy tờ hộ tịch khác. Đồng thời, căn cứ Nghị định số 45/2020/NĐ-CP thì kết quả bản điện tử phải được trả về thông qua kho quản lý dữ liệu điện tử cá nhân trên Cổng Dịch vụ công quốc gia, ứng dụng VNeID và hệ thống thông tin giải quyết TTHC cấp tỉnh.

3. Thực tiễn áp dụng pháp luật và những bất cập trong đăng ký hộ tịch của UBND cấp xã khi thực hiện chính quyền địa phương hai cấp

3.1. Phương thức đăng ký hộ tịch trực tuyến

Luật Hộ tịch năm 2014 tuy có quy định về phương thức đăng ký hộ tịch trực tuyến nhưng vẫn quy định việc người được đăng ký hộ tịch phải có mặt tại cơ quan đăng ký hộ tịch để kí sổ hộ tịch và giấy tờ hộ tịch. Tuy nhiên, khi triển khai đăng ký hộ tịch trực tuyến, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 87/2020/NĐ-CP và sau đó Nghị định số 120/2025/NĐ-CP quy định việc đăng ký hộ tịch trực tuyến (trừ đăng ký kết hôn) thì đương sự không cần có mặt để kí sổ hộ tịch. Quy định như vậy đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc đăng ký hộ tịch trực tuyến toàn trình (cấp độ 4) và phù hợp mục tiêu của đăng ký hộ tịch trực tuyến cho người dân. Tuy nhiên, hiện nay, chúng ta đang sử dụng văn bản dưới luật để "phủ định" quy định của văn bản luật thì về nguyên tắc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là chưa phù hợp. Về lý luận, một trong những nguyên tắc xây dựng pháp luật là cần đảm bảo tính pháp chế, tức đòi hỏi "các văn bản quy phạm pháp luật phải

16. Điều 12 Nghị định số 87/2020/NĐ-CP.

thống nhất với nhau, không mâu thuẫn, chồng chéo, trong đó phải tôn trọng tính tối cao của Hiến pháp và luật"[17]. Do đó, việc dùng văn bản dưới luật để giải quyết bất cập của luật chỉ nên tạm thời và cần sửa đổi văn bản luật để đảm bảo nguyên tắc pháp chế trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài ra, qua thực tiễn thực hiện thủ tục đăng ký hộ tịch trực tuyến hiện nay, địa phương còn gặp khó khăn về công tác phối hợp trong xác minh tình trạng hôn nhân. Mặc dù những bất cập trong việc đăng ký hộ tịch trực tuyến luôn được các cơ quan có thẩm quyền quan tâm để khắc phục nhưng hiện nay qua rà soát thì phát hiện thủ tục đăng ký kết hôn, xác nhận tình trạng hôn nhân trực tuyến chưa có quy định về công tác phối hợp trong việc gửi xác minh và trả kết quả giữa các đơn vị UBND cấp xã. Vì vậy, một số trường hợp hồ sơ giải quyết chậm tiến độ do chưa nhận được kết quả tra cứu/xác minh từ đơn vị phối hợp. Tài khoản sử dụng Hệ thống thông tin đăng ký, quản lý hộ tịch của Sở Tư pháp chưa có loại thủ tục ghi sổ hộ tịch việc ly hôn, hủy việc kết hôn nên không thể phê duyệt sửa sai sót cho địa phương[18].

3.2. Thẩm quyền đăng ký hộ tịch

Luật Hộ tịch năm 2014 quy định thẩm quyền đăng ký hộ tịch nhưng đồng thời Luật cũng quy định về thẩm quyền ký cấp giấy tờ hộ tịch như đã phân tích ở phần 2 nêu trên. Cách quy định này dẫn đến sự mâu thuẫn trong pháp luật. Một mặt, Luật quy định thẩm quyền đăng ký hộ tịch thuộc về UBND nhưng mặt khác quy định Chủ tịch UBND, người đứng đầu cơ quan đăng ký hộ tịch, có thẩm quyền ký cấp giấy tờ hộ tịch. Điều này có nghĩa Chủ tịch UBND khi cấp giấy tờ hộ tịch, là kết quả của hoạt động đăng ký hộ tịch, không cần ký với tư cách thay mặt UBND[19]. Nếu xét về sự thuận tiện trong thiết kế biểu mẫu giấy tờ hộ tịch thì việc quy định như vậy của pháp luật giúp làm gọn biểu mẫu vì loại bỏ được phần ghi thay mặt UBND phường, xã, đặc khu cụ thể. Tuy nhiên, theo tác giả Nguyễn Cửu Việt, việc giao thẩm quyền giải quyết cho nhiều cơ quan, chủ thể khác nhau là chưa phân định rõ thẩm quyền và không khoa học[20]. Vì vậy, xét về mặt logic và khoa học thì quy định như vậy không phù hợp khi cùng một sự việc có hai chủ thể khác nhau của cùng một cơ quan có thẩm quyền thực hiện.

Thêm vào đó, thực tiễn thực hiện việc đăng ký hộ tịch cho thấy việc kí cấp giấy tờ hộ tịch hiện nay còn tồn tại tình trạng phó chủ tịch UBND cấp xã kí cấp giấy tờ hộ tịch nhưng không ghi chú kí thay chủ tịch UBND cấp xã. Luật Hộ tịch năm 2014 quy định UBND cấp xã có thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong các trường hợp theo quy định của pháp luật[21]. Quy định này khẳng định vị trí cũng như vai trò của UBND cấp xã - cấp chính quyền gần dân và trực tiếp thực hiện các hoạt động về đăng ký hộ tịch. Đồng thời, Luật cũng quy định thẩm quyền ký các giấy tờ hộ tịch gắn liền với trách nhiệm quản lý hành chính của người đứng đầu UBND cấp xã là Chủ tịch UBND, hoàn toàn không quy định quyền cấp giấy tờ hộ tịch cho chủ thể là phó chủ tịch UBND cấp xã. Tuy nhiên, căn cứ theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Luật số 72/2025/QH15), Phó Chủ tịch UBND cấp xã được ký thay Chủ tịch UBND cấp xã khi được chủ tịch phân

17. Nguyễn Minh Đ. (2010). *Giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 353.

18. Báo cáo số 3090/BC-STP ngày 28 tháng 11 năm 2025 của Sở Tư pháp thành phố Cần Thơ về việc Tổng kết công tác tư pháp năm 2025 và nhiệm vụ, giải pháp năm 2026.

19. Luật Hộ tịch năm 2026 (Luật mới) vẫn giữ nguyên quy định về thẩm quyền đăng ký hộ tịch thuộc UBND cấp xã và thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã cấp giấy tờ hộ tịch.

20. Ng.yễn Cửu V. (2005). Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (Số 8*), 45.

21. Điều 7 Luật Hộ tịch năm 2014 và Điều 4 Nghị định số 120/2025/NĐ-CP.

công hoặc ủy quyền và phải thực hiện theo quy định của Nghị định số 30/2020/NĐ-CP về công tác văn thư. Như vậy, Nghị định số 30/2020/NĐ-CP yêu cầu trường hợp kí thay phải ghi rõ trong văn bản về việc kí thay này.

4. Đề xuất

Trong bối cảnh triển khai mô hình chính quyền địa phương 02 cấp hiện nay, công tác đăng ký hộ tịch tại UBND cấp xã có nhiều thay đổi về thẩm quyền và thủ tục hành chính. Thẩm quyền đăng ký hộ tịch trong nước hiện nay tập trung về UBND cấp xã khi UBND cấp huyện không còn. Tuy nhiên, trong tiến trình chuyển giao thẩm quyền đó, một số vấn đề phát sinh trên thực tiễn yêu cầu pháp luật về đăng ký hộ tịch cần thay đổi.

Thứ nhất, về phương thức đăng ký hộ tịch trực tuyến, Chính phủ đã ban hành văn bản dưới luật để tạm thời giải quyết những bất cập của Luật Hộ tịch năm 2014 để kịp thời cập nhật tiến bộ khoa học công nghệ vào giải quyết thủ tục hành chính trong đăng ký hộ tịch. Tuy nhiên, việc văn bản dưới luật "đi ngược" với văn bản luật về cùng một vấn đề cần được sớm giải quyết để đảm bảo tính pháp chế trong quản lý nhà nước. Hiện tại đến ngày 23 tháng 4 năm 2026, Quốc hội đã ban hành Luật mới thay thế Luật Hộ tịch năm 2014 là bước đi cần thiết để đảm bảo nguyên tắc pháp chế và tính thống nhất trong quản lý nhà nước về hộ tịch nhưng Luật mới sẽ có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 3 năm 2027 nên trong giai đoạn chuyển tiếp đến khi Luật Hộ tịch năm 2026 có hiệu lực thi hành, đây vẫn là một hạn chế của hệ thống pháp luật hộ tịch hiện hành.

Thứ hai, về vấn đề kỹ thuật trong đăng ký hộ tịch trực tuyến, Chính phủ và Bộ Tư pháp đã và đang hoàn thiện hệ thống đăng ký này. Tuy nhiên, qua thực tiễn địa phương cho thấy vẫn còn một số bất cập về kỹ thuật như chưa có mục ghi sổ hộ tịch việc ly hôn, hủy việc kết hôn trong Hệ thống cơ sở dữ liệu điện tử hộ tịch và chưa có quy định pháp luật thể hiện việc phối hợp xác minh tình trạng hôn nhân giữa các cơ quan quản lý nhà nước trên hệ thống. Vì vậy, những bất cập về kỹ thuật trên hệ thống đăng ký hộ tịch trực tuyến cần được Bộ Tư pháp tiếp tục rà soát và khắc phục trong thời gian sớm nhất để đảm bảo vận hành hệ thống hiệu quả, đảm bảo nguyên tắc đăng ký hộ tịch kịp thời, chính xác.

Thứ ba, về thẩm quyền đăng ký hộ tịch, việc Luật Hộ tịch hiện hành năm 2014 (và kể cả Luật Hộ tịch mới năm 2026) quy định thẩm quyền đăng ký hộ tịch thuộc về UBND nhưng thẩm quyền cấp giấy tờ hộ tịch, là kết quả của việc đăng ký hộ tịch, thuộc về Chủ tịch UBND là chưa phù hợp về lý luận. Vì vậy, nhà làm luật nên giao quyền dứt khoát cho người đứng đầu UBND chịu trách nhiệm đăng ký hộ tịch trong nước. Điều này vừa phù hợp lý luận về thẩm quyền vừa đề cao trách nhiệm của người đứng đầu của cơ quan quản lý nhà nước, giúp xác định rạch ròi trách nhiệm khi có sai sót xảy ra.

5. Kết luận

Với việc mở rộng thẩm quyền đăng ký hộ tịch của UBND cấp xã từ ngày 01 tháng 7 năm 2025, việc đăng ký hộ tịch trong nước hoàn toàn thuộc thẩm quyền của UBND cấp xã. Để hiện thực hóa việc mở rộng thẩm quyền này, Nhà nước đã tiến hành sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật cho phù hợp với thực tiễn cũng như thẩm quyền mới của UBND cấp xã. Tuy nhiên, những sửa đổi, bổ sung này chủ yếu nằm trong văn bản dưới luật và vẫn còn một số bất cập cần được tiếp tục sửa đổi để nâng cao hiệu quả công tác đăng ký hộ tịch của UBND cấp xã khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

2. Luật Hộ tịch năm 2014.

3. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

4. Nghị định số 123/2015/NĐ-CP ngày 15 tháng 11 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Hộ tịch năm 2014.

5. Nghị định số 30/2020/NĐ-CP ngày 05 tháng 3 năm 2020 của Chính phủ về công tác văn thư.

6. Nghị định số 87/2020/NĐ-CP ngày 28 tháng 7 năm 2020 của Chính phủ về cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử, đăng ký hộ tịch trực tuyến.

7. Nghị định số 07/2025/NĐ-CP ngày 09 tháng 01 năm 2025 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định trong lĩnh vực hộ tịch, quốc tịch, chứng thực.

8. Nghị định số 120/2025/NĐ-CP ngày 11 tháng 06 năm 2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp.

9. Thông tư số 08/2025/TT-BTP ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp và phân cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp.

10. Báo cáo số 3090/BC-STP ngày 28 tháng 11 năm 2025 của Sở Tư pháp thành phố Cần Thơ về việc Tổng kết công tác tư pháp năm 2025 và nhiệm vụ, giải pháp năm 2026.

11.Báo cáo số 772/BC-BTP ngày 18 tháng 12 năm 2025 của Bộ Tư pháp về Tổng kết thi hành Luật Hộ tịch năm 2014.

12. Nguyễn Cửu V. (2005). Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* (Số 8).

13. Nguyễn Minh Đ. (2010). *Giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

XÂY DỰNG CƠ CHẾ KHAI THÁC VÀ QUẢN LÝ CHỈ DẪN ĐỊA LÝ TRONG BỐI CẢNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP TẠI VIỆT NAM

*Nguyễn Phan Khôi**
*Phạm Thị Thủy***

***Tóm tắt**: Chỉ dẫn địa lý (CDĐL) là đối tượng sở hữu trí tuệ nhằm bảo vệ danh tiếng, chất lượng đặc thù và giá trị kinh tế của sản phẩm có nguồn gốc từ một khu vực địa lý cụ thể. Bài viết phân tích khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về đăng ký, bảo hộ và thực thi quyền đối với CDĐL, qua đó chỉ ra các bất cập và thách thức trong bối cảnh sáp nhập đơn vị hành chính cấp tỉnh và chuyển đổi sang mô hình chính quyền hai cấp (tỉnh và xã). Trọng tâm nghiên cứu xoay quanh các vấn đề: (1) xác định và quản lý phạm vi địa lý của CDĐL khi ranh giới hành chính thay đổi; (2) phân định thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước, đặc biệt là vai trò của chính quyền địa phương trong giám sát chất lượng, kiểm soát sử dụng và hỗ trợ thực thi quyền. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện khung pháp lý, tăng cường năng lực và trao quyền chủ động hơn cho chính quyền địa phương trong cơ chế mới, hướng tới tối ưu hóa hiệu quả bảo hộ, khai thác giá trị kinh tế của CDĐL, thúc đẩy phát triển nông nghiệp và kinh tế vùng bền vững.*

***Từ khóa:** Chỉ dẫn địa lý, khu vực địa lý, chính quyền địa phương, bảo hộ, sáp nhập hành chính.*

***Abstract**: Geographical Indication (GI) is a type of intellectual property right aimed at protecting the reputation, specific quality, and economic value of products originating from a defined geographical area. This paper analyzes Vietnam's current legal framework for the registration, protection, and enforcement of GI rights, identifying shortcomings and practical challenges in the context of provincial-level administrative mergers and the transition to a two-tier local government model (province and commune). The analysis focuses on: (1) defining and managing the geographical scope of GIs amidst changing administrative boundaries; (2) delineating the authority and responsibilities of state management agencies, particularly the role of local governments in quality supervision, usage control, and enforcement support. Based on this, the paper proposes recommendations to improve the legal framework, enhance capacity, and empower local authorities within the new governance structure. The ultimate goal is to optimize the protection and economic exploitation of GIs, thereby fostering sustainable agricultural and regional economic development.*

***Keywords:** Geographical Indication, geographical area, local government, protection, administrative merger.*

* TS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
** NCS. Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

1. Đặt vấn đề

Việt Nam là một quốc gia nông nghiệp với khoảng 140 chỉ dẫn địa lý (CDĐL) đã được bảo hộ, chủ yếu liên quan đến nông sản và tiểu thủ công nghiệp[1]. CDĐL không chỉ là công cụ bảo vệ tài sản trí tuệ mà còn được xem là một công cụ chiến lược để phát triển nông thôn, hỗ trợ các nhà sản xuất nhỏ, bảo tồn phương pháp sản xuất truyền thống, góp phần vào gắn kết lãnh thổ và đa dạng sinh học[2]. Vì vậy, giá trị của CDĐL vượt ra ngoài một tên gọi đơn thuần; nó được ví như "giấy thông hành" khẳng định nguồn gốc, chất lượng đặc thù, phản ánh tay nghề truyền thống và điều kiện tự nhiên riêng biệt ở từng vùng, góp phần xây dựng thương hiệu quốc gia và thúc đẩy xuất khẩu[3]. Từ góc độ kinh tế và pháp lý, việc bảo vệ và khai thác hiệu quả CDĐL chính là thực hiện cam kết quốc tế về phát triển bền vững và bảo vệ tri thức bản địa[4].

Tuy nhiên, bối cảnh thể chế tại Việt Nam đang có sự thay đổi bước ngoặt với chủ trương sáp nhập các đơn vị hành chính cấp tỉnh và tổ chức lại bộ máy chính quyền theo mô hình hai cấp (tỉnh và xã), thay vì ba cấp (tỉnh, huyện, xã) như trước đây. Sự thay đổi này tạo ra những biến động lớn về quản lý hành chính và đặt ra nhiều thách thức mới đối với hệ thống CDĐL. Mục đích của sáp nhập không phải là xóa bỏ bản sắc địa phương, mà là để nâng tầm giá trị địa phương trong một quy mô lớn hơn, tầm vóc cao hơn[5]. Vì vậy, việc bảo tồn và phát triển CDĐL chính là cách để "viết tiếp chương mới" cho các đặc sản địa phương trong cấu trúc hành chính mới.

Bài viết này nhằm mục đích thảo luận và làm rõ các thách thức pháp lý, thực tiễn phát sinh từ việc thay đổi ranh giới hành chính đối với công tác quản lý và khai thác CDĐL. Trên cơ sở đó, đề xuất một số cải tiến trong cơ chế quản lý để phù hợp và hiệu quả hơn trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

2. Cơ sở pháp lý và thực tiễn quản lý chỉ dẫn địa lý tại Việt Nam

2.1. Điều kiện bảo hộ chỉ dẫn địa lý và vấn đề xác định phạm vi địa lý

Theo quy định pháp luật Việt Nam[6] và các điều ước quốc tế như Hiệp định TRIPS[7], để được bảo hộ, một CDĐL phải đáp ứng hai điều kiện cơ bản:

Thứ nhất, sản phẩm phải có nguồn gốc từ khu vực, địa phương, vùng lãnh thổ hoặc quốc gia tương ứng với chỉ dẫn địa lý. Điều này đòi hỏi việc xác định một cách chính xác và có chủ đích ranh giới của khu vực địa lý đặc thù. Chẳng hạn như điều kiện đối với khu vực sản xuất chỉ dẫn địa lý "nước mắm Phú Quốc" được quy định[8]: Vùng đánh bắt cá nguyên liệu dùng để chế biến

1. Xem Menapace, L., & Moschini, G. (2024). The Economics of Geographical Indications: An Update. *Annual Review of Resource Economics*, *16*, trang 96. Tính tới 02/2024, đã có 137 CDĐL được bảo hộ tại Việt Nam. Nguồn: https://ipvietnam.gov.vn/vi_VN/web/guest/danh-sach-cac-chi-dan-ia-ly-uoc-bao-ho-tai-viet-nam

2. Xem Menapace, L., & Moschini, G. (2024). The Economics of Geographical Indications: An Update. *Annual Review of Resource Economics*, *16*, trang 96.

3. Xem Quý Anh. (2025). Thương hiệu địa phương sẽ như nào khi sáp nhập tỉnh? Link: https://doanhnghiephoinhap.vn/thuong-hieu-dia-phuong-se-nhu-nao-khi-sap-nhap-tinh-107181.html

4. Xem Rangnekar, D. (2003). Geographical indications. *Geneva, ICTSD and UNCTAD, Issue Paper*, *4*, 46, trang 8.

5. Xem Nguyễn Sĩ Dũng. (2025). Sáp nhập tỉnh: Chương mới của lịch sử địa phương và khơi thông động lực quốc gia. Link: https://baochinhphu.vn/sap-nhap-tinh-chuong-moi-cua-lich-su-dia-phuong-va-khoi-thong-dong-luc-quoc-gia-102250616054003313.htm

6. Xem Điều 79, 81, 82, 83 Luật Sở hữu trí tuệ năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2009, 2019, 2022 và 2025.

7. Tại Điều 22 của Hiệp định này.

8. Xem Quyết định 1401/QĐ-UBND năm 2014 quy định quản lý và sử dụng chỉ dẫn địa lý Phú Quốc cho sản phẩm nước mắm do tỉnh Kiên Giang ban hành

nước mắm Phú Quốc là vùng biển Kiên Giang, Cà Mau thuộc Vịnh Thái Lan, quá trình ủ chượp, rút kéo, pha đấu và đóng chai nước mắm phải được thực hiện trong phạm vi địa lý của huyện Phú Quốc, tỉnh Kiên Giang[9]. Ranh giới này không phải là một sự kiện tự nhiên có sẵn, mà là kết quả của một quá trình "vẽ bản đồ" dựa trên các bằng chứng cụ thể về môi trường (tự nhiên và nhân tạo) tạo nên đặc tính của sản phẩm[10]. Theo đó, ranh giới CDĐL được xác định bởi các đặc điểm riêng của vùng đất và truyền thống của người dân, thường không trùng khớp với các đường biên giới hành chính[11].

Thứ hai, sản phẩm phải có danh tiếng, chất lượng hoặc đặc tính chủ yếu do điều kiện địa lý của khu vực đó quyết định. Các điều kiện địa lý này bao gồm hai nhóm yếu tố: (i) *yếu tố tự nhiên* như khí hậu, thủy văn, địa chất, địa hình, hệ sinh thái; và (ii) *yếu tố con người* như kỹ năng, kỹ xảo của người sản xuất và quy trình sản xuất truyền thống[12]. Danh tiếng của sản phẩm là kết quả của một quá trình lịch sử lâu dài gắn với địa phương, là một yếu tố xã hội khẳng định mối liên hệ giữa sản phẩm và nguồn gốc của nó[13].

Từ các quy định trên, có thể thấy bản chất của CDĐL là sự gắn kết chặt chẽ giữa sản phẩm với một khu vực địa lý đặc thù dựa trên các yếu tố khách quan (tự nhiên và nhân tạo). Điều này dẫn đến một nguyên tắc quan trọng: ***"Ranh giới CDĐL phải được xác định dựa trên thực thể địa lý chứ không phải ranh giới hành chính đơn thuần".*** Do đó, dù địa giới hành chính có thay đổi do sáp nhập, nếu các điều kiện về nguồn gốc, chất lượng và mối liên hệ nhân quả giữa chúng không thay đổi, thì CDĐL vẫn giữ nguyên giá trị[14].

Tuy nhiên, trên thực tế tại Việt Nam lại cho thấy ranh giới CDĐL thường được xác định trùng với biên giới hành chính (ví dụ: cấp huyện, tỉnh) để thuận tiện cho công tác quản lý của Nhà nước, điều này có thể không phản ánh đúng khu vực sản xuất thực tế hoặc lợi ích của tất cả các bên liên quan[15]. Điều này tạo ra một thách thức tiềm ẩn khi ranh giới hành chính thay đổi.

2.2. Đặc điểm về quyền sở hữu và mô hình quản lý nhà nước đối với chỉ dẫn địa lý

Tại Việt Nam, CDĐL được xác định là tài sản công, thuộc sở hữu của Nhà nước. Quyền đối với CDĐL chỉ được xác lập thông qua con đường đăng ký và được bảo hộ vô thời hạn. Với tư cách chủ sở hữu, Nhà nước thực hiện quyền quản lý thông qua hệ thống cơ quan hành chính. Tuy nhiên, do tính chất cộng đồng và tập thể của CDĐL, Nhà nước có thể trao quyền quản lý cho các tổ chức đại diện cho cộng đồng người sản xuất (theo Điều 37 Nghị định 65/2023/NĐ-CP).

Mô hình quản lý hiện nay mang đậm tính chất "từ trên xuống", trong đó các cơ quan nhà nước, đặc biệt là Sở Khoa học và Công nghệ (KH&CN) cấp tỉnh, đóng vai trò trung tâm trong

9. Sau sáp nhập 2025, thành phố Phú Quốc tỉnh Kiên Giang sắp xếp thành 02 đặc khu, gồm: đặc khu Phú Quốc và đặc khu Thổ Châu thuộc tỉnh An Giang

10. Xem Gangjee, D. S. (2017). Proving provenance? Geographical indications certification and its ambiguities. *World Development*, *98*, trang 8.

11. Xem Giovannucci, D., Josling, T. E., Kerr, W. A., O'Connor, B., & Yeung, M. T. (2009). Guide to geographical indications: Linking products and their origins (summary). *Available at SSRN 1736713*, trang 17.

12. Xem Crescenzi, R., De Filippis, F., Giua, M., & Vaquero-Piñeiro, C. (2022). Geographical Indications and local development: the strength of territorial embeddedness. *Regional Studies*, *56*(3), trang 382.

13. Xem Vu, T. B., & Dao, D. H. (2007). *Geographical indication and appellation of origin in Vietnam: Reality, policy, and perspective*. Agricultural Publishing House, trang 18.

14. Xem Rangnekar, D. (2003). Geographical indications. *Geneva, ICTSD and UNCTAD, Issue Paper*, *4*, 46, trang 8.

15. Xem Pick, B., & Marie-Vivien, D. (2021). Representativeness in geographical indications: a comparison between the state-driven and producer-driven systems in Vietnam and France. *Sustainability*, *13*(9), 5056, trang 11.

việc khởi xướng và quản lý quy trình CDĐL[16]. Cơ chế phân cấp quản lý thường được thực hiện theo một số mô hình sau:

- Đối với CDĐL thuộc phạm vi một tỉnh: Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh là cơ quan quản lý (ví dụ: CDĐL "Muối ăn Bà Rịa" do UBND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu quản lý)[17].

- Đối với CDĐL thuộc phạm vi nhiều tỉnh: có thể được các tỉnh phối hợp quản lý chung (ví dụ: CDĐL "Sâm Ngọc Linh" có khu vực địa lý bao gồm xã Măng Ri, xã Ngọc Lây thuộc huyện Tu Mơ Rông, tỉnh Kon Tum, xã Trà Linh thuộc huyện Nam Trà My, tỉnh Quảng Nam, được giao cho Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Kon Tum, Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Quảng Nam phối hợp quản lý)[18].

- UBND cấp tỉnh có thể phân cấp hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện, hoặc các cơ quan chuyên môn (như Sở KH&CN) thực hiện quản lý (ví dụ: UBND tỉnh Quảng Ngãi giao cho UBND huyện Lý Sơn quản lý CDĐL "Tỏi Lý Sơn")[19].

- Quyền quản lý cũng có thể được trao cho các tổ chức đại diện cộng đồng (ví dụ: chỉ dẫn địa lý "Bình Thuận" dành cho quả thanh long được giao cho Hiệp hội Thanh long Bình Thuận quản lý)[20].

Nhìn chung, việc trao quyền quản lý được thực hiện nhằm bảo đảm việc sử dụng chỉ dẫn địa lý đúng mục đích, phục vụ lợi ích chung của cộng đồng người sản xuất tại địa phương, đồng thời kiểm soát và duy trì chất lượng sản phẩm, qua đó bảo vệ uy tín và danh tiếng của chỉ dẫn địa lý[21]. Mô hình quản lý với vai trò Nhà nước làm chủ đạo như vậy phù hợp trong giai đoạn đầu khi các tổ chức của người sản xuất còn yếu và cần sự dẫn dắt của Nhà nước[22]. Tuy nhiên, nó cũng đặt ra một số vấn đề, đặc biệt là tính phụ thuộc quá mức vào bộ máy hành chính và sự yếu kém trong năng lực tự quản của các hiệp hội sản xuất sau khi được cấp bằng bảo hộ[23]. Điều này càng trở nên quan trọng trong bối cảnh tinh gọn bộ máy khi xây dựng chính quyền hai cấp, lúc này, sự can thiệp trực tiếp và nguồn lực của Nhà nước có thể bị thu hẹp hơn.

3. Thách thức phát sinh từ việc sáp nhập địa giới hành chính và chuyển đổi sang mô hình chính quyền hai cấp

Từ góc nhìn quản lý khai thác và bảo vệ CDĐL, việc sáp nhập các tỉnh và chuyển từ mô hình ba cấp sang hai cấp tạo ra hàng loạt thách thức đối với hệ thống quản lý hiện hành.

Thứ nhất, đó là sự thay đổi phạm vi và áp lực quản lý. Ví dụ, một tỉnh mới sau sáp nhập sẽ phải quản lý số lượng CDĐL nhiều hơn, có thể từ nhiều tỉnh cũ khác nhau. Điều này tạo áp lực lớn lên bộ máy chính quyền cấp tỉnh, đòi hỏi năng lực điều phối và quản lý đa dạng. Nguy cơ xảy

16. Xem Pick, B., & Marie-Vivien, D. (2021). Representativeness in geographical indications: a comparison between the state-driven and producer-driven systems in Vietnam and France. *Sustainability*, *13*(9), 5056, trang 4.

17. Nguồn: Cục Sở hữu trí tuệ. (2019). Bảo hộ chỉ dẫn địa lý "Bà Rịa" cho sản phẩm muối ăn.

18. Nguồn: Cục Sở hữu trí tuệ. (2016). Bảo hộ chỉ dẫn địa lý "Ngọc Linh" cho sản phẩm sâm củ.

19. Nguồn: Cục Sở hữu trí tuệ. (2020). Bảo hộ chỉ dẫn địa lý "Lý Sơn" cho sản phẩm tỏi.

20. Xem Quyết định số 76/2015/QĐ-UBND ngày 25/12/2025 của UBND tỉnh Bình Thuận về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng CDĐL "Bình Thuận" cho quả Thanh Long.

21. Vũ Thị Hải Yến. (2019). *Bảo hộ chỉ dẫn địa lý ở Việt Nam trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế* (Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội).

22. Xem Vu, T. B., & Dao, D. H. (2007). *Geographical indication and appellation of origin in Vietnam: Reality, policy, and perspective*. Agricultural Publishing House, trang 40.

23. Xem Pick, B., & Marie-Vivien, D. (2021). Representativeness in geographical indications: a comparison between the state-driven and producer-driven systems in Vietnam and France. *Sustainability*, *13*(9), 5056, trang 9.

ra "xung đột nội tỉnh" khi một tỉnh sở hữu nhiều CDĐL cho cùng một nhóm sản phẩm (ví dụ: nhiều loại hải sản, trái cây…), đòi hỏi chính quyền phải có chiến lược khai thác hài hòa để tránh cạnh tranh nội bộ.

Thứ hai, sự biến động về tên địa danh có thể tạo ra nguy cơ suy giảm giá trị pháp lý và thương hiệu. Như đã phân tích ở phần trước, CDĐL gắn liền với địa danh. Việc một địa danh hành chính (tên tỉnh, huyện) biến mất hoặc thay đổi có thể dẫn đến sự sai lệch thông tin giữa hồ sơ pháp lý đã đăng ký với tên gọi thực tế của địa danh [24]. Sự sai lệch này không chỉ gây khó khăn trong quản lý trong nước mà còn có nguy cơ làm suy yếu hoặc mất hiệu lực bảo hộ quốc tế, làm xói mòn niềm tin của người tiêu dùng và đối tác nước ngoài[25].

Thứ ba, việc mất đi một cấp trung gian có thể tạo ra "khoảng trống" trong công tác quản lý chất lượng tại cơ sở**.** Mô hình ba cấp trước đây, cấp huyện đóng vai trò là cấp trung gian quan trọng trong việc giám sát, kiểm tra chất lượng sản phẩm tại địa bàn. Việc chuyển sang hai cấp (tỉnh - xã) có thể tạo ra khoảng trống trong công tác này nếu không có cơ chế phối hợp hiệu quả. Thực tế cho thấy việc giám sát chất lượng vốn là nhiệm vụ khó khăn nhất, đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan nhà nước và hiệp hội sản xuất[26]. Sự thiếu vắng một cấp quản lý trung gian có thể làm mất đi tính liền mạch của sự phối hợp này, dẫn đến nguy cơ nới lỏng kiểm soát.

Thứ tư, trong giai đoạn chuyển tiếp, việc sắp xếp bộ máy có thể bị lợi dụng để xâm phạm quyền. Đối với CDĐL, đó là nguy cơ khi gia tăng rủi ro lạm dụng và làm mất uy tín danh tiếng tập thể. Trong khi CDĐL dựa trên danh tiếng chung, nhưng với bối cảnh bộ máy quản lý bị xáo trộn, nếu cơ chế giám sát không chặt chẽ, sẽ tạo điều kiện cho hiện tượng chạy theo lợi nhuận, khi một số cá nhân có thể giảm chất lượng để giảm chi phí, từ đó làm suy yếu thương hiệu chung của tất cả người sản xuất chân chính[27]. Trong quản lý CDĐL, bất kỳ sự lơi lỏng nào trong quy trình kiểm soát đều có thể dẫn đến sự suy giảm uy tín của CDĐL, tác động chung đến cả tập thể các nhà sản xuất loại hàng hóa tương ứng mang CDĐL tại địa phương[28].

Thứ năm, việc tái cấu trúc lại bộ máy chính quyền cũng gây khó khăn về nguồn lực và năng lực của các hiệp hội quản lý trong ngắn hạn. Các hiệp hội sản xuất, vốn khá phụ thuộc vào sự hỗ trợ của chính quyền tỉnh/huyện, sẽ càng gặp khó khăn hơn khi cơ cấu hỗ trợ này thay đổi đột ngột[29]. Trong khi đó, việc quản lý CDĐL hiệu quả không thể thiếu một tổ chức tập thể đại diện vững mạnh[30].

Cuối cùng, thay đổi tên địa danh gắn với CDĐL có thể tạo ra vấn đề tâm lý và văn hóa cộng

---

24. Xem Chi Lan. (2025). *Cần sớm có giải pháp với thương hiệu liên quan chỉ dẫn địa lý khi sáp nhập đơn vị hành chính.* Link: https://thuongtruong.com.vn/news/can-som-co-giai-phap-voi-thuong-hieu-lien-quan-chi-dan-dia-ly-khi-sap-nhap-don-vi-hanh-chinh-138047.html

25. Xem Quý Anh. (2025). *Thương hiệu địa phương sẽ như nào khi sáp nhập tỉnh?* Link: https://doanhnghiephoinhap.vn/thuong-hieu-dia-phuong-se-nhu-nao-khi-sap-nhap-tinh-107181.html

26. Xem Vu, T. B., & Dao, D. H. (2007). *Geographical indication and appellation of origin in Vietnam: Reality, policy, and perspective*. Agricultural Publishing House, trang 74.

27. Xem Pick, B., & Marie-Vivien, D. (2021). Representativeness in geographical indications: a comparison between the state-driven and producer-driven systems in Vietnam and France. *Sustainability*, *13*(9), 5056, trang 87.

28. Xem Gangjee, D. S. (2017). Proving provenance? Geographical indications certification and its ambiguities. *World Development*, *98*, trang 15.

29. Xem Pick, B., & Marie-Vivien, D. (2021). Representativeness in geographical indications: a comparison between the state-driven and producer-driven systems in Vietnam and France. *Sustainability*, *13*(9), 5056, trang 9.

30. Xem Giovannucci, D., Josling, T. E., Kerr, W. A., O'Connor, B., & Yeung, M. T. (2009). Guide to geographical indications: Linking products and their origins (summary). *Available at SSRN 1736713*, trang 13.

đồng. Ở nhiều nơi, tên gọi địa phương trong CDĐL không chỉ là địa chỉ hành chính mà còn là niềm tự hào, sự gắn kết và bản sắc của cộng đồng[31]. Việc thay đổi hoặc biến mất địa danh có thể gây ra "cú sốc" về văn hóa, ảnh hưởng đến sự đồng thuận và ý thức bảo vệ CDĐL của chính người dân sản xuất.

4. Giải pháp và kiến nghị

Để ứng phó với các vấn đề nêu trên và xây dựng cơ chế quản lý CDĐL hiệu quả trong mô hình chính quyền hai cấp, nghiên cứu này đề xuất thực hiện đồng bộ các nhóm giải pháp sau:

4.1. Rà soát, kiểm kê và quy hoạch lại hệ thống chỉ dẫn địa lý

Trước hết, ngay sau khi sáp nhập, chính quyền các tỉnh mới cần tiến hành tổng kiểm kê toàn bộ "tài sản CDĐL" trên địa bàn.

Hoạt động này không chỉ dừng ở việc liệt kê, mà cần phân tích, đánh giá để thực hiện các công tác như (1) Xác định lại ranh giới địa lý dựa trên thực địa, thay vì phụ thuộc vào tên tỉnh/huyện cũ, cần mô tả chi tiết phạm vi lãnh thổ của CDĐL dựa trên các yếu tố tự nhiên - xã hội cụ thể (loại đất, độ cao, khí hậu, khu vực dân cư, tập quán sản xuất)[32]. Cách tiếp cận này giúp CDĐL "đứng vững" trước mọi thay đổi hành chính trong tương lai; (2) Xây dựng "bản đồ văn hóa" song song với bản đồ hành chính, việc này nhằm bảo tồn vị trí ký ức và bản sắc của các sản phẩm đặc thù, giúp người tiêu dùng và du khách không bị lạc lẫm khi địa danh hành chính thay đổi[33]; và (3) Quy hoạch và xử lý các sản phẩm trùng lặp hoặc tiềm năng, đánh giá để có lộ trình đăng ký, quản lý phù hợp, tránh chồng chéo và phát huy tối đa lợi thế của tỉnh mới. Trong quá trình này, Cục SHTT cần ưu tiên tiếp tục các hồ sơ đăng ký bảo hộ cho các sản phẩm tiềm năng đã nộp trước khi thay đổi hành chính, với quy trình cập nhật thông tin đơn giản, nhanh chóng[34].

4.2. Hoàn thiện quy trình hành chính chuyển tiếp và cơ chế hỗ trợ

Trong bối cảnh sắp xếp các đơn vị hành chính, việc bảo vệ và duy trì hiệu lực của các chỉ dẫn địa lý trở thành yêu cầu cấp thiết nhằm tránh gây đứt gãy các giá trị di sản địa phương. Để giải quyết vấn đề này, cơ quan quản lý cần thiết lập một hệ thống cơ chế linh hoạt và minh bạch, đảm bảo tính kế thừa pháp lý liên tục cho các văn bằng bảo hộ đã cấp, giúp doanh nghiệp và hiệp hội ổn định sản xuất trong giai đoạn chuyển đổi.

Trước hết, cần thiết lập một cơ chế linh hoạt và rõ ràng để đảm bảo tính liên tục của quyền sở hữu trí tuệ. Cơ chế này cần hướng đến các mục tiêu cụ thể. Một là tiếp tục khẳng định giá trị pháp lý của các văn bằng cũ, thông qua ban hành các văn bản chính thức xác nhận các giấy tờ, văn bằng bảo hộ đã cấp vẫn còn nguyên giá trị pháp lý, bất chấp sự thay đổi địa chỉ hành chính[35]. Hai là cần đơn giản hóa thủ tục cập nhật thông tin, cho phép chủ văn bằng (UBND tỉnh mới, hiệp hội) cập nhật thông tin địa chỉ mới thông qua thủ tục độc lập đơn giản hoặc lồng ghép trong các

31. Xem Minh Hiếu. (2025). *Chỉ dẫn địa lý thế nào cho đặc sản của địa phương sau sáp nhập?* Link: https://vovgiaothong.vn/newsaudio/chi-dan-dia-ly-the-nao-cho-dac-san-cua-dia-phuong-sau-sap-nhap-d45694.html

32. Xem Quý Anh. (2025). *Thương hiệu địa phương sẽ như nào khi sáp nhập tỉnh?* Link: https://doanhnghiephoinhap.vn/thuong-hieu-dia-phuong-se-nhu-nao-khi-sap-nhap-tinh-107181.html

33. Xem Minh Hiếu. (2025). *Chỉ dẫn địa lý thế nào cho đặc sản của địa phương sau sáp nhập?* Link: https://vovgiaothong.vn/newsaudio/chi-dan-dia-ly-the-nao-cho-dac-san-cua-dia-phuong-sau-sap-nhap-d45694.html

34. Xem Quý Anh. (2025). *Thương hiệu địa phương sẽ như nào khi sáp nhập tỉnh?* Link: https://doanhnghiephoinhap.vn/thuong-hieu-dia-phuong-se-nhu-nao-khi-sap-nhap-tinh-107181.html

35. Xem Cục Sở hữu trí tuệ. (2025). *Phương án xử lý vấn đề thay đổi địa chỉ của người nộp đơn, chủ văn bằng bảo hộ, tác giả, tổ chức quản lý chỉ dẫn địa lý do sắp xếp lại đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp.*

thủ tục khác như gia hạn, duy trì hiệu lực[36]. Ba là thực hiện các hỗ trợ tài chính như miễn, giảm lệ phí cho các thủ tục sửa đổi thông tin liên quan trực tiếp đến sáp nhập hành chính theo quy định pháp luật[37].

Ngoài biện pháp trên, cần đẩy mạnh chuẩn hóa và duy trì "Bản mô tả tính chất đặc thù/quy trình sản xuất" của sản phẩm mang CDĐL (*Code of Practice*). Đây là tài liệu kỹ thuật quan trọng nhất, đảm bảo tính liên tục về chất lượng, bất kể những thay đổi trong bộ máy quản lý[38]. Vì vậy, cần rà soát, cập nhật các quy tắc này cho phù hợp với thực tế mới. Trong ngắn hạn, cần áp dụng giai đoạn chuyển tiếp linh hoạt, cho phép tồn tại song song tên địa danh cũ và mới trên nhãn mác, bao bì trong một khoảng thời gian nhất định, giúp doanh nghiệp và người tiêu dùng có thời gian thích nghi và "tái định vị thương hiệu"[39].

4.3. Đổi mới tư duy và mô hình quản lý địa phương trong bối cảnh hai cấp

Việc chuyển đổi sang mô hình chính quyền hai cấp đòi hỏi một sự thay đổi căn bản trong tư duy quản trị địa phương, bao gồm sự phân công và phối hợp giữa các cấp. Trong bối cảnh này, việc quản lý các tài sản trí tuệ như CDĐL không còn dàn trải mà tập trung vào tính hiệu quả, sự kết nối trực tiếp và vai trò chủ động của các bên liên quan. Điều này giúp tinh gọn bộ máy, đồng thời tạo sự thông suốt từ khâu hoạch định chính sách cấp tỉnh đến thực thi sản xuất tại cấp xã.

Một là, tăng cường vai trò điều phối và giám sát của cấp tỉnh (ví dụ, thông qua vai trò của UBND tỉnh hoặc Sở KH&CN). Trong mô hình mới, các cơ quan cấp tỉnh phải đóng vai trò nòng cốt trong việc xây dựng chính sách, hướng dẫn kỹ thuật, giám sát chung và xử lý vi phạm. Sở cần thiết lập cơ chế kết nối trực tiếp với cấp xã và các hiệp hội thay vì thông qua nhiều cấp trung gian như trước đây. Ví dụ, Sở KH&CN thiết lập một hệ thống tiếp nhận phản hồi trực tuyến, cho phép các HTX tại xã báo cáo trực tiếp khi phát hiện sản phẩm giả mạo CDĐL trên thị trường để Sở kịp thời phối hợp với các cơ quan chức năng khác để xử lý.

Hai là, nâng cao vai trò chủ động và trách nhiệm của cấp xã. Cấp xã là nơi trực tiếp diễn ra sản xuất, do đó cần được trao quyền và nâng cao năng lực để thực hiện các nhiệm vụ trọng yếu như: hỗ trợ người sản xuất tuân thủ quy tắc, giám sát ban đầu, phát hiện và báo cáo vi phạm, bảo vệ thương hiệu tại chỗ[40]. Sự sâu sát của chính quyền cấp xã giúp các quy định về CDĐL được thực thi nghiêm túc ngay từ gốc. Ví dụ, UBND xã cử cán bộ nông nghiệp trực tiếp hướng dẫn nông dân ghi chép nhật ký sản xuất theo đúng tiêu chuẩn CDĐL và tổ chức các tổ tự quản để bảo vệ vùng nguyên liệu khỏi sự xâm nhập của hàng kém chất lượng từ nơi khác.

Ba là chuyển đổi dần sang mô hình quản lý có sự tham gia của các chủ thể "công-tư" một cách hiệu quả, phân cấp phù hợp. Cụ thể, cấp tỉnh hỗ trợ từ trên xuống về khung pháp lý và quảng

36. Xem Cục Sở hữu trí tuệ. (2025). *Phương án xử lý vấn đề thay đổi địa chỉ của người nộp đơn, chủ văn bằng bảo hộ, tác giả, tổ chức quản lý chỉ dẫn địa lý do sắp xếp lại đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp.*

37. Xem Cục Sở hữu trí tuệ. (2025). Phương án xử lý vấn đề thay đổi địa chỉ của người nộp đơn, chủ văn bằng bảo hộ, tác giả, tổ chức quản lý chỉ dẫn địa lý do sắp xếp lại đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp.

38. Xem Giovannucci, D., Josling, T. E., Kerr, W. A., O'Connor, B., & Yeung, M. T. (2009). Guide to geographical indications: Linking products and their origins (summary). *Available at SSRN 1736713*, trang 21.

39. Xem Chi Lan. (2025). *Cần sớm có giải pháp với thương hiệu liên quan chỉ dẫn địa lý khi sáp nhập đơn vị hành chính.* Link: https://thuongtruong.com.vn/news/can-som-co-giai-phap-voi-thuong-hieu-lien-quan-chi-dan-dia-ly-khi-sap-nhap-don-vi-hanh-chinh-138047.html

40. Xem Vu, T. B., & Dao, D. H. (2007). *Geographical indication and appellation of origin in Vietnam: Reality, policy, and perspective*. Agricultural Publishing House, trang 82.

bá thị trường; cấp xã và các hiệp hội thúc đẩy sự tham gia từ dưới lên, đảm bảo tính xác thực và thông tin về sản phẩm tại địa phương[41]. Về lâu dài, cần khuyến khích mô hình "người sản xuất tự quản lý" để giảm dần sự can thiệp trực tiếp và gánh nặng ngân sách cho Nhà nước[42]. Ví dụ, hiệp hội sản xuất đặc sản địa phương tự xây dựng bộ tiêu chuẩn nội bộ và quy trình kiểm soát chất lượng, Nhà nước chỉ đóng vai trò hậu kiểm và hỗ trợ xúc tiến thương mại quốc tế.

Bốn là phát triển chiến lược thương hiệu liên vùng và tích hợp đa giá trị. Các tỉnh mới cần có tầm nhìn vượt ra ngoài ranh giới hành chính cũ, xây dựng chiến lược khai thác CDĐL theo cụm sản phẩm, liên kết vùng. CDĐL cần được tích hợp vào hệ sinh thái du lịch, trải nghiệm văn hóa, biến chúng thành đòn bẩy phát triển kinh tế - xã hội toàn diện[43]. Ví dụ, hai tỉnh giáp ranh cùng sở hữu một vùng nguyên liệu đặc sản có thể phối hợp xây dựng mô hình du lịch kết hợp liên tỉnh, bán nông sản với các tour du lịch canh nông để tăng giá trị thặng dư cho người dân.

Cuối cùng, cần tăng cường ứng dụng công nghệ số trong quản lý. Cụ thể, cần xây dựng nền tảng quản lý số, cơ sở dữ liệu tập trung về CDĐL, sử dụng công cụ giám sát thông minh (như truy xuất nguồn gốc) để đảm bảo rằng dù thiếu đi một cấp huyện trung gian, nhưng việc quản lý vẫn được thực hiện minh bạch và hiệu quả[44]. Trong hoạt động quản lý, công nghệ phải đóng vai trò là "cánh tay nối dài" giúp cấp tỉnh nắm bắt sát sao tình hình tại từng hộ sản xuất ở cấp xã. Ví dụ, có thể nghiên cứu triển khai hệ thống tem *QR Code* thông minh cho sản phẩm; khi người tiêu dùng quét mã, thông tin về hộ sản xuất, ngày thu hoạch và chứng nhận của xã sẽ hiện ra, đồng thời dữ liệu này được cập nhật theo thời gian thực về máy chủ của Sở KH&CN.

4.4. Chú trọng đến yếu tố văn hóa, tinh thần và truyền thông

Việc quản trị chỉ dẫn địa lý (CDĐL) trong quá trình tái cấu trúc địa giới hành chính đòi hỏi một tư duy quản lý nhân văn, nhấn mạnh vào việc bảo tồn giá trị tinh thần và sự gắn kết cộng đồng đối với danh tiếng của địa danh.

Dưới góc độ khoa học pháp lý và quản trị công, tên gọi địa danh không chỉ là đối tượng thụ hưởng quyền sở hữu trí tuệ mà còn là di sản văn hóa phi vật thể, chứa đựng niềm tự hào và bản sắc của người dân bản địa. Do đó, các thay đổi về kỹ thuật hay pháp lý đều phải được thực hiện dựa trên sự "nhạy cảm văn hóa", sử dụng truyền thông khéo léo để tạo sự đồng thuận, tránh gây ra những phản ứng trong tâm lý cộng đồng[45]. Ví dụ, khi sáp nhập các đơn vị hành chính cấp xã, thay vì xóa bỏ tên gọi cũ vốn gắn liền với danh tiếng sản phẩm, cơ quan quản lý nên giữ nguyên tên gọi đó trong hồ sơ đăng ký CDĐL như một vùng sản xuất đặc thù, đồng thời tổ chức các buổi

41. Xem Giovannucci, D., Josling, T. E., Kerr, W. A., O'Connor, B., & Yeung, M. T. (2009). Guide to geographical indications: Linking products and their origins (summary). *Available at SSRN 1736713*, trang 30 và Xem Menapace, L., & Moschini, G. (2024). The Economics of Geographical Indications: An Update. *Annual Review of Resource Economics*, *16*, trang 90.

42. Xem Pick, B., & Marie-Vivien, D. (2021). Representativeness in geographical indications: a comparison between the state-driven and producer-driven systems in Vietnam and France. *Sustainability*, *13*(9), 5056, trang 17.

43. Xem Vu, T. B., & Dao, D. H. (2007). *Geographical indication and appellation of origin in Vietnam: Reality, policy, and perspective*. Agricultural Publishing House, trang 115 và Minh Hiếu. (2025). Chỉ dẫn địa lý thế nào cho đặc sản của địa phương sau sáp nhập? Link: https://vovgiaothong.vn/newsaudio/chi-dan-dia-ly-the-nao-cho-dac-san-cua-dia-phuong-sau-sap-nhap-d45694.html

44. Xem Nguyễn Sĩ Dũng. (2025*). Sáp nhập tỉnh: Chương mới của lịch sử địa phương và khơi thông động lực quốc gia*. Link: https://baochinhphu.vn/sap-nhap-tinh-chuong-moi-cua-lich-su-dia-phuong-va-khoi-thong-dong-luc-quoc-gia-102250616054003313.htm

45. Xem Minh Hiếu. (2025). *Chỉ dẫn địa lý thế nào cho đặc sản của địa phương sau sáp nhập?* Link: https://vovgiaothong.vn/newsaudio/chi-dan-dia-ly-the-nao-cho-dac-san-cua-dia-phuong-sau-sap-nhap-d45694.html

tham vấn để người dân hiểu rằng việc thay đổi địa giới hành chính không làm mất đi tính nguyên bản của sản phẩm.

Song song với các hoạt động trên, chiến lược phát triển bền vững cần tập trung vào việc chuyển hóa CDĐL thành yếu tố quen thuộc với cộng đồng thông qua giáo dục và truyền thông. Ví dụ, các giá trị của CDĐL có thể được tích hợp vào chương trình giáo dục địa phương và các hoạt động cộng đồng để hình thành ý thức trách nhiệm ở thế hệ trẻ, biến họ thành lực lượng kế cận trong việc bảo vệ và phát huy di sản[46]. Thông qua các chiến dịch truyền thông mang tính định hướng, Nhà nước cần khẳng định rằng sự thay đổi về quy mô quản lý thực chất là việc đặt CDĐL lên một "bệ phóng" lớn hơn, giúp nâng cao lợi thế cạnh tranh và đảm bảo sự phát triển trường tồn cho tài sản địa phương[47]. Ngoài ra, có thể tổ chức biên soạn các tài liệu về lịch sử và quy trình kỹ thuật của sản phẩm CDĐL địa phương để giảng dạy tại các trường phổ thông trên địa bàn, kết hợp với các sự kiện triển lãm, hội thi để quảng bá thương hiệu tại địa phương, khơi dậy niềm tự hào và tư duy bảo hộ thương hiệu từ sớm cho học sinh, cộng đồng và du khách.

5. Kết luận

Việc sáp nhập địa giới hành chính và chuyển đổi sang mô hình chính quyền hai cấp là một cuộc cải cách lớn, mang lại cả cơ hội lẫn thách thức cho hệ thống bảo hộ CDĐL của Việt Nam. Các thách thức chủ yếu nằm ở nguy cơ quá trình này làm suy giảm giá trị pháp lý, sự thiếu chặt chẽ trong quản lý chất lượng và những hệ lụy về văn hóa - xã hội. Tuy nhiên, đây cũng chính là cơ hội để Việt Nam rà soát, tái cấu trúc và hiện đại hóa cơ chế quản lý CDĐL, chuyển từ mô hình Nhà nước dẫn dắt sang mô hình quản trị chủ động, phân cấp, có sự tham gia tích cực của các bên.

Để thành công, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp từ kỹ thuật, pháp lý đến tổ chức và văn hóa, với sự chủ động của cả cấp trung ương (như định hướng, hỗ trợ) và cấp địa phương (như triển khai, đổi mới sáng tạo). Trọng tâm là xây dựng cơ chế phối hợp nhịp nhàng giữa tỉnh và xã, tăng cường năng lực cho các tổ chức cộng đồng, và ứng dụng mạnh mẽ công nghệ số. Có như vậy, CDĐL mới thực sự trở thành công cụ mạnh mẽ để "nâng tầm" giá trị đặc sản địa phương, thúc đẩy phát triển kinh tế vùng một cách bền vững và góp phần bảo tồn bản sắc văn hóa trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Sở hữu trí tuệ năm 2005, sửa đổi bổ sung năm 2009, 2019, 2022 và 2025.

2. Chi Lan. (2025). *Cần sớm có giải pháp với thương hiệu liên quan chỉ dẫn địa lý khi sáp nhập đơn vị hành chính*. Link: https://thuongtruong.com.vn/news/can-som-co-giai-phap-voi-thuong-hieu-lien-quan-chi-dan-dia-ly-khi-sap-nhap-don-vi-hanh-chinh-138047.html [truy cập ngày 7/2/2026]

3. Crescenzi, R., De Filippis, F., Giua, M., & Vaquero-Piñeiro, C. (2022). Geographical Indications and local development: the strength of territorial embeddedness. *Regional Studies*, *56*(3), 381-393.

46. Xem Minh Hiếu. (2025). *Chỉ dẫn địa lý thế nào cho đặc sản của địa phương sau sáp nhập?* Link: https://vovgiaothong.vn/newsaudio/chi-dan-dia-ly-the-nao-cho-dac-san-cua-dia-phuong-sau-sap-nhap-d45694.html

47. Xem Nguyễn Sĩ Dũng. (2025). *Sáp nhập tỉnh: Chương mới của lịch sử địa phương và khơi thông động lực quốc gia.* Link: https://baochinhphu.vn/sap-nhap-tinh-chuong-moi-cua-lich-su-dia-phuong-va-khoi-thong-dong-luc-quoc-gia-102250616054003313.htm

4. Cục Sở hữu trí tuệ. (2025). *Phương án xử lý vấn đề thay đổi địa chỉ của người nộp đơn, chủ văn bằng bảo hộ, tác giả, tổ chức quản lý chỉ dẫn địa lý do sắp xếp lại đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp*. Link: https://www.ipvietnam.gov.vn/thong-bao/-/asset_publisher/bHEp9KzHjHwY/content/thong-bao-phuong-an-xu-ly-van-e-thay-oi-ia-chi-cua-nguoi-nop-on-chu-van-bang-bao-ho-tac-gia-to-chuc-quan-ly-chi-dan-ia-ly-do-sap-xep-lai-on-vi-hanh-ch?inheritRedirect=false

5. Gangjee, D. S. (2017). Proving provenance? Geographical indications certification and its ambiguities. *World Development*, *98*, 12-24.

6. Giovannucci, D., Josling, T. E., Kerr, W. A., O'Connor, B., & Yeung, M. T. (2009). Guide to geographical indications: Linking products and their origins (summary). *Available at SSRN 1736713*.

7. Menapace, L., & Moschini, G. (2024). The Economics of Geographical Indications: An Update. *Annual Review of Resource Economics*, *16*.

8. Minh Hiếu. (2025). *Chỉ dẫn địa lý thế nào cho đặc sản của địa phương sau sáp nhập?* Link: https://vovgiaothong.vn/newsaudio/chi-dan-dia-ly-the-nao-cho-dac-san-cua-dia-phuong-sau-sap-nhap-d45694.html

9. Nguyễn Sĩ Dũng. (2025). *Sáp nhập tỉnh: Chương mới của lịch sử địa phương và khơi thông động lực quốc gia.* Link: https://baochinhphu.vn/sap-nhap-tinh-chuong-moi-cua-lich-su-dia-phuong-va-khoi-thong-dong-luc-quoc-gia-102250616054003313.htm

10. Pick, B., & Marie-Vivien, D. (2021). Representativeness in geographical indications: a comparison between the state-driven and producer-driven systems in Vietnam and France. *Sustainability*, *13*(9), 5056.

11. Quý Anh. (2025). *Thương hiệu địa phương sẽ như nào khi sáp nhập tỉnh?* Link: https://doanhnghiephoinhap.vn/thuong-hieu-dia-phuong-se-nhu-nao-khi-sap-nhap-tinh-107181.html

12. Rangnekar, D. (2003). Geographical indications. *Geneva, ICTSD and UNCTAD, Issue Paper*, *4*, 46.

13. Vu, T. B., & Dao, D. H. (2007). *Geographical indication and appellation of origin in Vietnam: Reality, policy, and perspective*. Agricultural Publishing House.

14. Vũ Thị Hải Yến. (2019). *Bảo hộ chỉ dẫn địa lý ở Việt Nam trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế* (Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội).

VAI TRÒ CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP XÃ TRONG PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN TRẺ EM: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TẠI CÁC TRƯỜNG TRUNG HỌC CƠ SỞ TẠI THÀNH PHỐ CẦN THƠ*

*Huỳnh Thị Trúc Giang***
*Huỳnh Thị Cẩm Hồng****

Tóm tắt: *Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, bảo vệ quyền trẻ em ngày càng trở thành thước đo quan trọng phản ánh năng lực quản lý nhà nước và mức độ bảo đảm quyền con người. Tại Việt Nam, phổ biến, giáo dục pháp luật (PBGDPL) được xác định là công cụ then chốt nhằm triển khai các quy định pháp luật thành nhận thức và hành vi xã hội, qua đó góp phần bảo vệ quyền trẻ em một cách bền vững. Trong đó, Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã giữ vai trò trung tâm với tư cách là chủ thể gần dân nhất, trực tiếp tổ chức và điều phối việc thực thi chính sách, pháp luật ở cấp cơ sở. Bài viết sử dụng kết hợp phương pháp định tính và định lượng để phân tích mức độ hiện thực hóa các quy định pháp luật trong hoạt động PBGDPL, đồng thời đánh giá năng lực của UBND cấp xã thông qua môi trường của các trường trung học cơ sở tại Thành phố Cần Thơ. Từ đó, đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả PBGDPL trong bối cảnh quản lý địa phương hiện đại.*

Từ khóa: *chính quyền cấp xã; phổ biến, giáo dục pháp luật; quyền trẻ em*

Abstract: *In the context of a two-tier local government structure, the protection of children's rights has increasingly become an important indicator of state governance capacity and the effective safeguarding of human rights. In Viet Nam, legal dissemination and education is recognised as a key instrument for translating statutory provisions into social awareness and behaviour, thereby contributing to the sustainable protection of children's rights. Within this framework, commune-level People's Committees occupy a central role as the state actors closest to citizens, directly responsible for organising and coordinating the implementation of policies and laws at the grassroots level. This article employs a mixed qualitative and quantitative methodology to examine the extent to which legal norms are operationalised through legal dissemination and education activities, while also assessing the institutional capacity of commune-level People's Committees through the environment of lower secondary schools. On that basis, the study proposes solutions aimed at enhancing the effectiveness of legal dissemination and education within the framework of contemporary local governance.*

Key words: *commune-level authorities; legal dissemination and education; children's rights.*

* Bài viết này được tài trợ bởi Trường Đại học Cần Thơ, Mã số: T2025-26.
** TS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
**** ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ

1. Giới thiệu

Cùng với quá trình tái cấu trúc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ngày càng trở nên rõ nét. Tuy nhiên, sự thay đổi này không làm giảm nhẹ mà còn làm nổi bật yêu cầu bảo đảm thực chất quyền trẻ em. Trong bối cảnh đó, PBGDPL giữ vai trò đặc biệt quan trọng, không chỉ như một công cụ truyền đạt quy định pháp luật, mà còn như một cơ chế bảo đảm để quyền trẻ em được nhận thức, tôn trọng và thực thi một cách bền vững trong đời sống xã hội.

UBND cấp xã giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tổ chức và điều phối việc thực thi chính sách, pháp luật ở cấp cơ sở[1]. Do đó, hiệu quả của hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em phụ thuộc đáng kể vào năng lực của UBND cấp xã, đặc biệt trong việc bảo đảm quyền trẻ em được tiếp cận thông tin pháp lý một cách bình đẳng, kịp thời và phù hợp với bối cảnh sống của các em.

Mặc dù đã có nhiều nghiên cứu về quyền trẻ em và giáo dục pháp luật[2], phần lớn các công trình hiện nay vẫn tập trung vào phân tích khung pháp lý[3], đánh giá nhận thức của giáo viên hoặc học sinh.[4] Trong khi đó, vai trò của UBND cấp xã, đặc biệt thông qua môi trường trường học vẫn chưa được phân tích một cách hệ thống, nhất là trong bối cảnh khác biệt giữa khu vực đô thị và nông thôn. Khoảng trống này đặt ra yêu cầu cần có những nghiên cứu tiếp cận từ góc độ quản lý địa phương, để làm rõ năng lực tổ chức, phối hợp và thực thi pháp luật của UBND cấp xã.

Nghiên cứu này được triển khai theo cách tiếp cận kết hợp giữa phương pháp định tính và định lượng. Trường THCS được lựa chọn như một đơn vị quan sát thực nghiệm, cho phép tiếp cận mối quan hệ tương tác giữa UBND cấp xã và nhà trường trong quá trình triển khai hoạt động PBGDPL. Cách tiếp cận này cho phép nghiên cứu phân tích mối quan hệ giữa mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và hiệu quả bảo đảm quyền trẻ em trong thực tiễn, thông qua lăng kính của hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em tại trường THCS.

Trên cơ sở đó, bài viết này nhằm: (i) phân tích vai trò của UBND cấp xã thông qua thực tiễn triển khai tại trường THCS; và (ii) đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả PBGDPL gắn với yêu cầu quản lý địa phương và bảo đảm quyền trẻ em.

2. Vai trò của UBND cấp xã trong PBGDPL về quyền trẻ em

Trong quản lý quốc gia, UBND cấp xã không chỉ là cơ quan hành chính ở cơ sở mà còn là chủ thể trực tiếp tổ chức thực thi pháp luật tại địa phương. Do đó, hiệu quả quản lý không chỉ được đo bằng việc tuân thủ mệnh lệnh pháp lý, mà còn bằng khả năng tạo lập các điều kiện xã hội để pháp luật được chấp nhận và vận hành một cách bền vững.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đã thể chế hóa mô hình chính quyền địa phương hai cấp gồm cấp tỉnh và cấp xã. Theo đó, Khoản 1 Điều 2 của Luật này quy định chính

1. Xem Khoản 2 Điều 22 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

2. Sáu, T. T. (2014). *Giáo dục pháp luật cho học sinh trong trường trung học phổ thông ở Việt Nam* [Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Quảng Bình]. http://lrc.quangbinhuni.edu.vn:8181/dspace/handle/DHQB_123456789/2877.

3. Giang, H. T. T. (2024). *Protecting children's rights: A comparative analysis between Vietnam and the legal models of the European Union and Hungary* [Doctoral dissertation, University of Pécs].

4. Duyên, D. T. M. (2021). *Giáo dục pháp luật cho học sinh trung học phổ thông từ thực tiễn tỉnh Phú Yên* [Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Trà Vinh]; Hà, N. T. T., & Tuấn, P. V. (2021). Thực trạng nhận thức pháp luật của học sinh THCS hiện nay. *Tạp chí Quản lý Giáo dục*, (3); Diệu, B. T. T. (2024). Nhận thức về bạo lực học đường của học sinh các trường trung học cơ sở quận Liên Chiểu, thành phố Đà Nẵng. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Sư phạm Hà Nội: Khoa học Giáo dục*, 159–170.

quyền địa phương ở các đơn vị hành chính được tổ chức thành Hội đồng nhân dân và UBND. Trong đó, UBND xã giữ vai trò là cơ quan hành chính trực tiếp tổ chức thực thi pháp luật và điều hành hoạt động quản lý nhà nước tại địa phương. Bài viết này tập trung phân tích UBND cấp xã với tư cách là chủ thể hành chính trung tâm trong việc triển khai và điều phối các hoạt động PBGDPL ở cơ sở.

Các nghiên cứu xã hội – pháp lý chỉ ra rằng việc con người tuân thủ pháp luật phụ thuộc đáng kể vào quá trình họ học hỏi, trải nghiệm và hình thành ý thức về các chuẩn mực pháp lý trong bối cảnh xã hội cụ thể, chứ không chỉ dựa trên sự cưỡng chế của Nhà nước.[5] Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật thường mang tính hàn lâm, trừu tượng. Do đó, UBND cấp xã có ưu thế trong việc tiếp cận cộng đồng dân cư sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển các quy định pháp luật thành ngôn ngữ đời sống, phù hợp với trình độ dân trí và đặc điểm văn hóa của từng địa phương với nhiều hình thức phù hợp. Mục tiêu cuối cùng của hoạt động này là để nhân dân biết nội dung pháp luật và hình thành ý thức pháp luật. Từ đó có thể khẳng định, UBND cấp xã giữ vai trò trung tâm trong việc chuyển hóa các quy định pháp luật thành nhận thức và hành vi xã hội cụ thể. Vai trò này phù hợp với quy định của Luật phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012[6], đồng thời thống nhất với các nghiên cứu về quản lý công khi nhấn mạnh chức năng của chính quyền địa phương trong việc cụ thể hóa các chính sách, pháp luật ở cấp cộng đồng.[7]

Mối liên hệ giữa UBND cấp xã và PBGDPL về quyền trẻ em càng trở nên chặt chẽ khi xét đến môi trường giáo dục. Bởi theo Nghị định số 142/2025/NĐ-CP, Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền trực tiếp trong việc thành lập, cho phép hoạt động hoặc giải thể các trường THCS trên địa bàn[8]. Do đó, để thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước về PBGDPL, UBND cấp xã thông qua không gian trường học THCS để chỉ đạo, điều phối, hỗ trợ các trường thực hiện hoạt động PBGDPL. Hiệu quả của công tác này phụ thuộc đáng kể vào năng lực tổ chức của UBND cấp xã và trách nhiệm phối hợp, hình thức thực hiện của nhà trường.

Bên cạnh đó, tại điểm b khoản 1 Điều 41 Theo Nghị định số 142/2025/NĐ-CP quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục của UBND cấp xã như sau: "Hướng dẫn, tuyên truyền, phổ biến và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về giáo dục". Vì vậy, kết quả hoạt động PBGDPL nói chung và PBGDPLvề quyền trẻ em nói riêng không chỉ phản ánh mức độ hoàn thành nhiệm vụ hành chính, mà còn là thước đo năng lực quản lý của UBND cấp xã trong việc chuyển hóa các yêu cầu pháp lý thành trải nghiệm thực tiễn đối với trẻ em tại địa phương.

3. Phương thức và bối cảnh nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu định lượng của nghiên cứu này được thực hiện bằng cách lấy các trường THCS làm đơn vị quan sát nhằm phân tích việc triển khai hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em. Do các trường THCS chịu sự quản lý trực tiếp của UBND cấp xã, nên thông qua hoạt động của nhà trường, có thể nhận diện rõ mối quan hệ giữa chính quyền địa phương, trường học và học sinh trong quá trình triển khai PBGDPL. Cụ thể, trường học sẽ đóng vai trò như một

5. Tyler, T. R. (2010). Why people cooperate: The role of social motivations. In *Why People Cooperate*. Princeton University Press.

6. Khoản 2 Điều 27 Luật Phổ biến giáo dục pháp luật năm 2012.

7. Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. Bloomsbury Publishing.

8. Khoản 1 Điều 10 Nghị định số 142/2025/NĐ-CP về quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 2 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

"không gian trung gian", cho phép đánh giá mức độ hiện diện, điều phối và hiệu quả can thiệp của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm quyền trẻ em.

Nghiên cứu tập trung vào hai nội dung chính. Thứ nhất, mức độ tham gia và vai trò của chính quyền cấp xã (UBND xã/phường) trong các hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em. Thứ hai, mức độ tiếp cận, nhận thức và khả năng tiếp nhận quyền của học sinh, phản ánh hiệu quả thực tế của quá trình triển khai chính sách, pháp luật về quyền trẻ em.

Về bối cảnh, nghiên cứu được thực hiện tại Thành phố Cần Thơ, nơi hiện có 103 đơn vị hành chính cấp xã (xã, phường)[9] với tổng dân số khoảng 4.199.824 người[10]. Trên địa bàn này có khoảng 110 trường THCS[11], phân bố tương đối đồng đều giữa khu vực đô thị và nông thôn. Quy mô học sinh giữa các trường có sự khác biệt đáng kể, với số lượng trung bình dao động từ khoảng 100 đến 500 học sinh mỗi trường[12]; tổng số học sinh THCS toàn thành phố ước tính trong khoảng 11.000–55.000 học sinh.

Trên cơ sở quy mô tổng thể và đặc điểm phân bố nêu trên, cỡ mẫu khảo sát được xác định theo công thức Cochran[13] đối với ước lượng tỷ lệ trong nghiên cứu xã hội, với mức tin cậy 95% (Z = 1,96). Nghiên cứu sử dụng giá trị p = 0,5 để phản ánh mức độ không đồng nhất của dữ liệu, qua đó bảo đảm cỡ mẫu đủ lớn cho phân tích. Với sai số chấp nhận được e = 0,035, cỡ mẫu được tính toán như sau:

$$n = \frac{1.96^2 \,.\, 0.5 \,.\, (1-0.5)}{0.035^2} = \frac{3.8416 \,.\, 0.25}{0.001225} \approx 784$$

Nhóm tác giả lựa chọn thu thập 800 phiếu khảo sát nhằm bảo đảm độ tin cậy của các kết quả phân tích.

Về phương pháp chọn mẫu, nghiên cứu áp dụng lấy mẫu phân tầng theo khu vực địa lý (đô thị – nông thôn), với phân bổ mẫu đều giữa hai tầng nhằm phục vụ mục tiêu phân tích so sánh. Cụ thể, 400 phiếu được thu thập tại các trường THCS thuộc khu vực đô thị và 400 phiếu tại các trường THCS thuộc khu vực nông thôn. Với quy mô này, mẫu khảo sát tương ứng khoảng 1,5–3,5% tổng số học sinh trường THCS của từng khu vực, bảo đảm mức độ đại diện và độ tin cậy phù hợp cho nghiên cứu xã hội – pháp lý ở địa phương.

4. Kết quả khảo sát

4.1. Mức độ tham gia của trẻ em trong hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em do UBND tổ chức

Một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá hiệu quả quản lý địa phương hiện đại là mức độ tham gia thực chất của người dân, trong đó trẻ em được xem là một chủ thể đặc biệt cần

9. Nguyễn Thị Mỹ Quyền. (2025, June 17). *Chi tiết 103 đơn vị hành chính cấp xã của Tp Cần Thơ sau sáp nhập*. Thư viện Pháp luật. https://thuvienphapluat.vn/chinh-sach-phap-luat-moi/vn/ho-tro-phap-luat/chinh-sach-moi/87473/chi-tiet-103-don-vi-hanh-chinh-cap-xa-cua-tp-can-tho-sau-sap-nhap

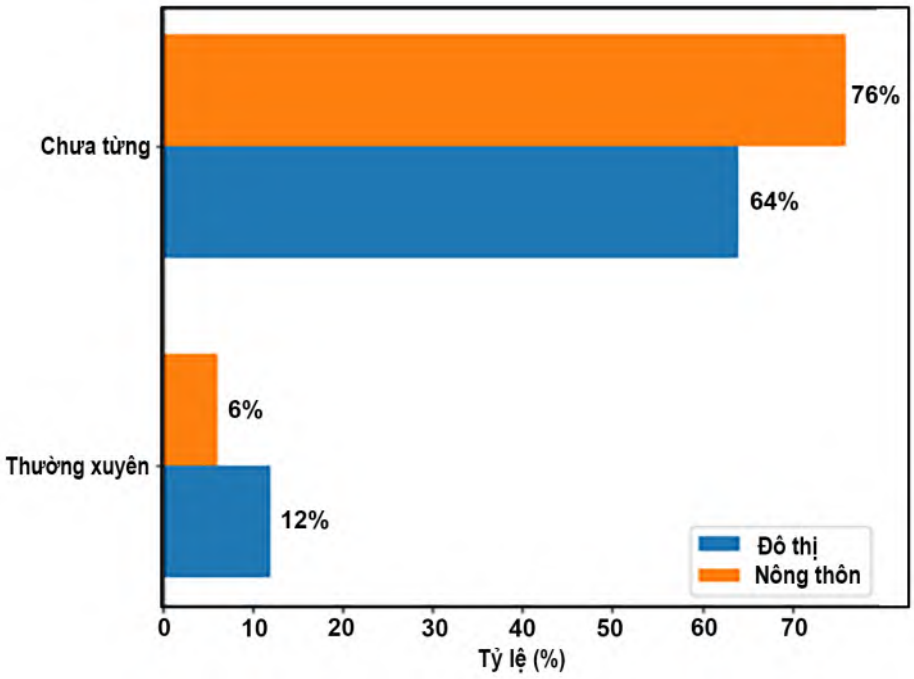
10. Vũ Phạm Nhật Nam. (2025, May 6). *Thành phố Cần Thơ sáp nhập với các tỉnh nào? Diện tích và dân số sau sáp nhập 2025 là bao nhiêu?* Thư viện Pháp luật. https://thuvienphapluat.vn/ma-so-thue/phap-luat-thue/thanh-pho-can-tho-sap-nhap-voi-cac-tinh-nao-dien-tich-va-dan-so-sau-sap-nhap-2025-la-bao-nhieu-821647-203946.html.

11. Số liệu được tổng hợp từ việc khảo sát trực tiếp (tại 6 xã và 3 phường) và khảo sát qua điện thoại do nhóm nghiên cứu thực hiện với các Ủy ban nhân dân cấp xã trên địa bàn Thành phố Cần Thơ.

12. Số liệu được thu thập thông qua khảo sát trực tiếp (tại 9 trường THCS) và khảo sát qua điện thoại do nhóm nghiên cứu tiến hành với các trường THCS trên địa bàn Thành phố Cần Thơ.

13. Cochran, W. G. (1977). *Sampling techniques* (3rd ed.). John Wiley & Sons.

được lắng nghe. Tuy nhiên, kết quả khảo sát cho thấy mức độ tham gia của học sinh vào các hoạt động liên quan đến quyền trẻ em vẫn còn hạn chế, đặc biệt là trong việc bày tỏ ý kiến hoặc tham gia vào các hoạt động do UBND cấp xã tổ chức. Cụ thể, chỉ 12% học sinh đô thị và 6% học sinh nông thôn cho biết các em thường xuyên được tham gia hoặc được mời tham gia các hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em do chính quyền cấp xã[14] tổ chức. Trong khi đó, tỷ lệ học sinh chưa từng tham gia chiếm đa số, lần lượt là 64% ở khu vực đô thị và 76% ở khu vực nông thôn. Điều này cho thấy sự tham gia của trẻ em chưa trở thành một phần thường xuyên và có ý nghĩa trong các hoạt động PBGDPL ở địa phương. (Biểu đồ 1)

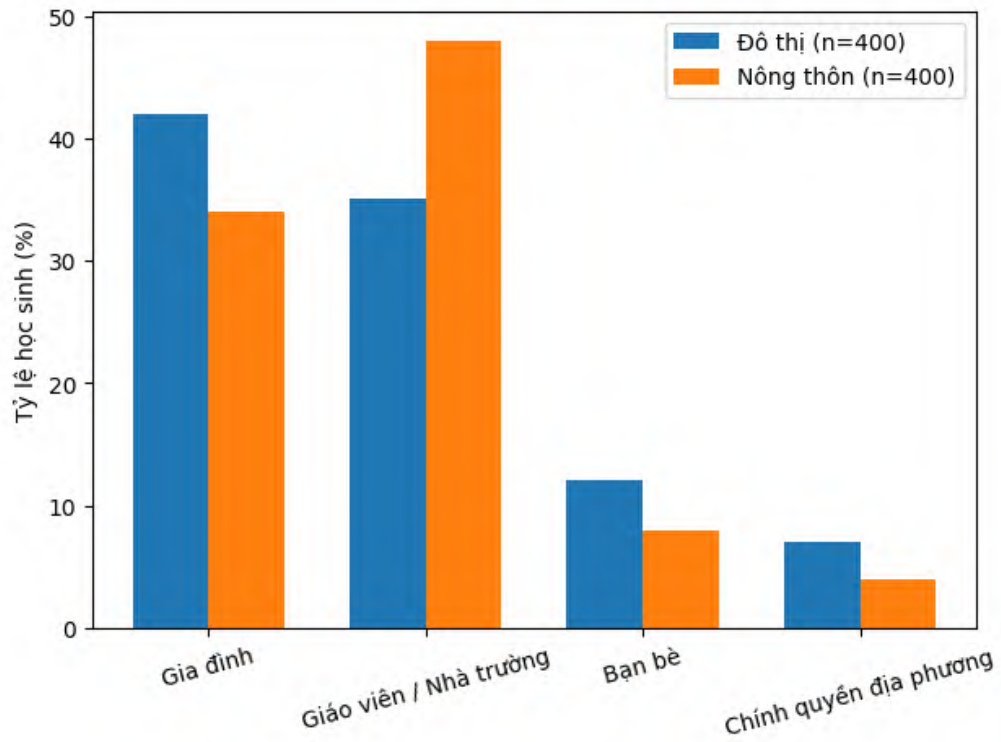


Biểu đồ 1. Mức độ tham gia của học sinh vào hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em do UBND cấp xã tổ chức

4.2. Vai trò của UBND cấp xã trong việc hỗ trợ trẻ em khi gặp tình huống không an toàn

Bên cạnh mức độ tham gia vào các hoạt động PBGDPL, nghiên cứu cũng khảo sát hành vi tìm kiếm sự hỗ trợ của học sinh khi gặp tình huống không an toàn, qua đó phản ánh mức độ tin cậy đối với các chủ thể bảo vệ quyền trẻ em. Kết quả cho thấy học sinh khu vực đô thị nhìn chung thể hiện mức độ tự tin cao hơn so với học sinh nông thôn; tuy nhiên, sự tự tin này chủ yếu gắn với các mối quan hệ gần gũi thay vì với chính quyền địa phương. Cụ thể, 42% học sinh đô thị cho biết các em sẽ tìm đến gia đình, và 35% tìm đến giáo viên hoặc nhà trường khi gặp tình huống không an toàn, trong khi chỉ 7% xem chính quyền địa phương là kênh hỗ trợ trực tiếp. Xu hướng này còn rõ nét hơn ở khu vực nông thôn. Có 48% học sinh nông thôn lựa chọn giáo viên hoặc nhà trường là nơi tìm đến đầu tiên, 34% tìm đến gia đình, trong khi tỷ lệ tìm đến UBND cấp xã chỉ đạt 4%. Những số liệu này cho thấy, ở cả hai khu vực, chính quyền cấp xã chưa được trẻ em nhìn nhận như một chủ thể hỗ trợ gần gũi và dễ tiếp cận khi các em gặp rủi ro hoặc tình huống xâm hại quyền. (Biểu đồ 2)

14 Chính quyền cấp xã được giới hạn trong các câu hỏi khảo sát là Ủy ban nhân dân xã/phường



Biểu đồ 2. Kênh hỗ trợ khi gặp tình huống không an toàn

4.3. Mức độ hiện diện của UBND cấp xã trong hoạt động PBGDPL tại trường THCS

Kết quả khảo sát cũng cho thấy mức độ hiện diện của UBND cấp xã trong hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em tại trường THCS chưa thực sự rõ nét trong nhận thức của học sinh. Cụ thể, có tới 70% học sinh khu vực đô thị và 81% học sinh khu vực nông thôn lựa chọn các phương án "không đồng ý" hoặc "hoàn toàn không đồng ý" đối với việc ghi nhận vai trò trực tiếp của chính quyền cấp xã trong các hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em tại trường THCS[15]. Điều này cho thấy UBND cấp xã chưa được học sinh nhận diện như một chủ thể có sự hiện diện rõ nét và thường xuyên. Vì vậy chưa trở thành một đầu mối tiếp cận quen thuộc khi các em tiếp cận thông tin về quyền trẻ em. (Biểu đồ 3)

Khi được hỏi về nguồn tiếp cận thông tin về quyền trẻ em[16], phần lớn học sinh cho biết các em tiếp cận được chủ yếu thông qua nhà trường, cụ thể là từ giáo viên và các hoạt động ngoại khóa cũng do nhà trường tổ chức. Tỷ lệ này chiếm 77% ở khu vực đô thị và tăng lên 84% ở khu vực nông thôn. Trong khi đó, chỉ có 48 học sinh khu vực đô thị (12%) và 20 học sinh khu vực nông thôn (5%) cho biết các em tiếp cận nội dung về quyền trẻ em trực tiếp thông qua các hoạt động do

15. Câu hỏi khảo sát có nội dung như sau: «Chính quyền cấp xã (Ủy ban nhân dân xã/phường) có tham gia trực tiếp vào các hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật về quyền trẻ em tại trường em».

16. Các em biết về quyền trẻ em qua những nguồn nào sau đây?

☐ Giáo viên/ Nhà trường

☐ Hoạt động ngoại khóa của nhà trường

☐ Hoạt động do chính quyền cấp xã (Ủy ban nhân dân xã/phường) tổ chức (tờ rơi, sinh hoạt tổ dân phố, tuyên truyền tại nhà văn hóa…)

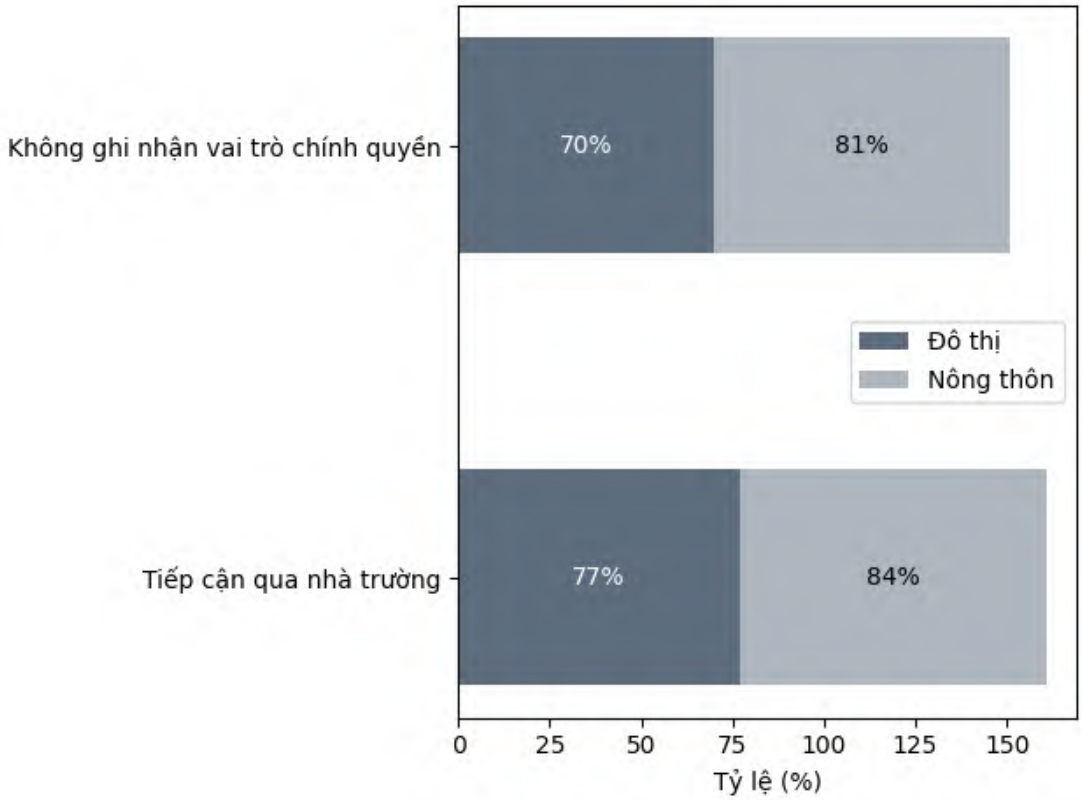
☐ Hoạt động phối hợp của chính quyền cấp xã (Ủy ban nhân dân xã/phường) và nhà trường

☐ Internet/truyền thông

☐ Gia đình

☐ Khác: ……

chính quyền cấp xã tổ chức hoặc phối hợp tổ chức. Điều này cho thấy nhà trường đang đóng vai trò trung tâm trong việc truyền tải nội dung PBGDPL cho học sinh, trong khi vai trò của UBND cấp xã chưa tạo được dấu ấn rõ nét trong nhận thức của học sinh. (Biểu đồ 3)



Biểu đồ 3. Nhận thức của học sinh về vai trò của chính quyền cấp xã

5. Tổng kết vai trò của UBND cấp xã trong hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em từ kết quả khảo sát

Kết quả khảo sát cho thấy một vấn đề nổi bật là sự tồn tại của khoảng cách đáng kể giữa vai trò pháp lý được thiết kế cho UBND cấp xã trong hoạt động PBGDPL và vai trò mà học sinh thực sự nhận diện trong trải nghiệm xã hội của mình. Theo quy định pháp luật hiện hành, UBND cấp xã là chủ thể giữ trách nhiệm tổ chức, điều phối và bảo đảm hiệu quả công tác PBGDPL tại địa phương. Tuy nhiên, dữ liệu khảo sát phản ánh rằng vai trò này chưa được cảm nhận tương xứng bởi nhóm đối tượng thụ hưởng trực tiếp là học sinh trung học cơ sở. Trong nhận thức của các em, hoạt động PBGDPL chủ yếu được đồng nhất với hoạt động giáo dục trong nhà trường, hơn là được nhìn nhận như một biểu hiện của chức năng quản lý nhà nước ở cấp cơ sở. Điều đó cho thấy vai trò pháp lý của UBND cấp xã, mặc dù được ghi nhận trong Luật phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 nhưng chưa chuyển hóa đầy đủ thành vai trò xã hội có thể nhận diện trong đời sống thường nhật của trẻ em.

Khoảng cách nêu trên phản ánh sự không tương thích giữa quy định pháp luật và thực tiễn triển khai. Trong khi pháp luật đặt UBND cấp xã vào vị trí điều phối trung tâm của hoạt động PBGDPL ở địa phương, thì trên thực tế, chức năng này phần lớn được thực hiện thông qua nhà trường như một thiết chế trung gian. Sự "dịch chuyển" vai trò đó khiến UBND cấp xã hiện diện chủ yếu với tư cách một chủ thể hành chính hỗ trợ, thay vì một cơ quan quản lý có khả năng định hướng, kết nối và chịu trách nhiệm trực tiếp trước cộng đồng, bao gồm cả trẻ em. Hệ quả của

tình trạng này bộc lộ rõ trong hành vi tìm kiếm hỗ trợ của học sinh khi gặp tình huống không an toàn: các em có xu hướng ưu tiên gia đình và nhà trường, trong khi tỷ lệ lựa chọn UBND cấp xã như một kênh hỗ trợ trực tiếp ở mức rất thấp. Điều này cho thấy, trong trải nghiệm xã hội của trẻ em, UBND cấp xã chưa được hình dung như một cơ quan bảo vệ gần gũi và dễ tiếp cận; nói cách khác, hoạt động PBGDPL hiện nay chưa chuyển hóa đầy đủ thành niềm tin thể chế và khả năng tiếp cận hệ thống bảo vệ quyền trong đời sống thực tiễn.

Một số nguyên nhân có thể được nhận diện từ trường hợp này là: i) cơ chế phối hợp giữa UBND cấp xã và nhà trường chưa thực sự tạo ra sự tương tác trực tiếp giữa cán bộ chính quyền và học sinh nên phần lớn nội dung pháp luật được truyền tải thông qua giáo viên, khiến vai trò của chính quyền bị "ẩn" phía sau cơ sở giáo dục; ii) các hình thức truyền thông pháp luật dành cho trẻ em còn thiên về cung cấp thông tin hơn là thiết lập các kênh hỗ trợ và tham vấn dễ tiếp cận, làm hạn chế khả năng trẻ em nhận diện chính quyền cấp xã như một điểm tựa gần gũi, dễ tiếp cận.

Như vậy, nghiên cứu đã cho thấy vấn đề đặt ra không chỉ là mức độ tiếp cận kiến thức pháp luật của học sinh, mà sâu xa hơn là mức độ hiện thực hóa vai trò của chính quyền cấp xã trong đời sống xã hội của trẻ em. Khoảng cách giữa vai trò pháp lý và vai trò được nhận diện cho thấy nhu cầu triển khai PBGDPL theo hướng tăng cường sự hiện diện trực tiếp, khả năng tiếp cận và mức độ tin cậy thể chế của UBND cấp xã đối với nhóm đối tượng trẻ em.

6. Giải pháp nâng cao hiệu quả PBGDPLvề quyền trẻ em

6.1. Tăng cường vai trò trung tâm của UBND cấp xã trong PBGDPL

Trước hết, UBND cấp xã cần chủ động xuất hiện với tư cách là chủ thể độc lập trong các hoạt động PBGDPL, thay vì chỉ tham gia gián tiếp hoặc ủy quyền cho nhà trường, đoàn thể hay các tổ chức trung gian. Sự hiện diện này có thể được thể hiện thông qua việc tổ chức định kỳ các hoạt động tuyên truyền, đối thoại, tư vấn pháp luật do UBND cấp xã đứng tên chủ trì, với sự tham gia trực tiếp của công chức tư pháp – hộ tịch hoặc đại diện lãnh đạo xã.

Thứ hai, tính thường xuyên và liên tục của sự hiện diện cần được bảo đảm thông qua việc lồng ghép PBGDPL vào các không gian sinh hoạt cộng đồng quen thuộc như sinh hoạt tổ dân phố, họp phụ huynh, hoạt động Đội – Đoàn tại nhà văn hóa, hoặc các ngày sinh hoạt pháp luật định kỳ. Việc duy trì các kênh tiếp cận ổn định sẽ giúp trẻ em và người dân hình thành nhận thức rằng UBND cấp xã là đầu mối gần gũi và dễ tiếp cận trong các vấn đề pháp lý, thay vì chỉ xuất hiện theo các chiến dịch ngắn hạn hoặc sự kiện mang tính phong trào.

6.2. Xây dựng cơ chế tham gia và phản hồi phù hợp với trẻ em ở cấp xã

UBND cấp xã cần đưa quyền tham gia của trẻ em trở thành một nội dung thực chất của hoạt động PBGDPL. Điều này đòi hỏi UBND cấp xã phải xây dựng các cơ chế tham gia và phản hồi phù hợp với lứa tuổi, năng lực và trải nghiệm của học sinh THCS. Cụ thể, UBND cấp xã có thể phối hợp với nhà trường tổ chức các diễn đàn, buổi đối thoại hoặc hoạt động tham vấn định kỳ về quyền trẻ em, trong đó học sinh có cơ hội bày tỏ ý kiến, phản ánh nhu cầu và chia sẻ trải nghiệm liên quan đến việc tiếp cận pháp luật. Quan trọng hơn, các ý kiến này cần được tiếp nhận, phản hồi và giải thích một cách minh bạch, qua đó hình thành trách nhiệm phản hồi hướng tới trẻ em.

Ngoài ra, UBND cấp xã cần xây dựng các kênh hỗ trợ hữu hình đối với trẻ em, thay vì chỉ là chủ thể quản lý gián tiếp. Cụ thể như mở các điểm tiếp nhận thông tin thân thiện với trẻ em tại cấp xã, công khai đầu mối liên hệ là các tổ chức Đoàn, Đội tại các trường THCS và tổ chức các

cơ chế phản hồi nhanh khi trẻ em tìm kiếm hỗ trợ. Việc này giúp chuyển hóa PBGDPL từ truyền thông nhận thức sang hình thành năng lực tự bảo vệ và chủ động tiếp cận các cơ chế hỗ trợ chính thức của trẻ em trong tình huống thực tế. Giải pháp này đặc biệt cần thiết trong bối cảnh kết quả khảo sát cho thấy học sinh có xu hướng ưu tiên tìm đến giáo viên và nhà trường khi gặp tình huống không an toàn. Mặc dù đây là những kênh hỗ trợ gần gũi, nhưng không phải lúc nào cũng có khả năng xử lý chuyên môn trong mọi trường hợp. Do đó, việc thiết lập các kênh hỗ trợ trực tiếp thuộc UBND cấp xã cần được định hình như một cơ chế tiếp cận ổn định trong dài hạn, giúp trẻ em nhận diện rõ một điểm tiếp cận chính thức, đáng tin cậy và có thẩm quyền bên cạnh các kênh trung gian khác.

Việc xây dựng các cơ chế như vậy không chỉ nhằm bảo đảm quyền tham gia của trẻ em, mà còn giúp UBND cấp xã nâng cao hiệu quả thực thi chính sách và pháp luật, thông qua việc điều chỉnh nội dung và phương thức PBGDPL dựa trên phản hồi thực tế của đối tượng thụ hưởng. Đồng thời, đây cũng là cách thức quan trọng để từng bước hình thành năng lực công dân và ý thức pháp quyền cho trẻ em trong bối cảnh quản lý địa phương hiện đại.

6.3. Hoàn thiện Luật PBGDPL theo hướng trao quyền chủ động cho UBND cấp xã

Đối với Luật phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012, cần xem xét bổ sung quy định làm rõ thẩm quyền chủ động của chính quyền cấp xã trong tổ chức hoạt động PBGDPL, đặc biệt đối với các nhóm đối tượng đặc thù như trẻ em. Theo đó, tại các điều khoản quy định về trách nhiệm của UBND các cấp, cần bổ sung một khoản theo hướng ghi nhận rằng UBND cấp xã được quyền lựa chọn và điều chỉnh hình thức, phương thức triển khai PBGDPL phù hợp với điều kiện kinh tế – xã hội, hạ tầng thông tin và đặc điểm của đối tượng tiếp cận tại địa phương, trên cơ sở tuân thủ mục tiêu, nội dung và nguyên tắc chung do pháp luật quy định.

Bên cạnh đó, để tránh nguy cơ linh hoạt bị hiểu là tùy nghi, các nghị định hướng dẫn cần thiết lập ranh giới pháp lý của sự chủ động, thông qua việc bổ sung các nguyên tắc bắt buộc khi UBND cấp xã lựa chọn hình thức PBGDPL, bao gồm: (i) bảo đảm mọi trẻ em có cơ hội tiếp cận thông tin pháp luật phù hợp với độ tuổi; (ii) bảo đảm nội dung PBGDPL không xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của trẻ em; và (iii) bảo đảm tính công khai, minh bạch trong việc tổ chức và triển khai các hoạt động PBGDPL. Việc xác lập các chuẩn này giúp ngăn ngừa nguy cơ phân hóa quá mức giữa các địa phương, đồng thời duy trì sự thống nhất cần thiết của pháp luật.

7. Kết luận

Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, bài viết cho thấy vai trò của chính quyền cấp xã trong hoạt động PBGDPLvề quyền trẻ em giữ vị trí trung tâm trong việc bảo đảm quyền được thực thi pháp luật một cách thực chất ở cấp cơ sở. Kết quả nghiên cứu tại các trường THCS trên địa bàn Thành phố Cần Thơ cho thấy: (i) mặc dù pháp luật hiện hành đã xác lập rõ trách nhiệm của chính quyền cấp xã trong công tác PBGDPL, song vai trò này chưa được chuyển hóa tương xứng thành sự hiện diện xã hội rõ nét trong nhận thức và trải nghiệm của trẻ em. (ii) Hoạt động PBGDPL về quyền trẻ em vẫn chủ yếu được triển khai thông qua nhà trường, trong khi sự tham gia trực tiếp, thường xuyên của UBND cấp xã còn hạn chế. (iii) Sự khác biệt rõ rệt giữa khu vực đô thị và nông thôn cho thấy hiệu quả PBGDPL còn gắn với năng lực quản lý và khả năng thích ứng của chính quyền cấp xã. Từ các phát hiện trên, bài viết kiến nghị cần tăng cường vai trò trung tâm của chính quyền cấp xã trong hoạt động PBGDPL; xây

dựng các cơ chế tham gia và trách nhiệm phản hồi phù hợp với trẻ em; đồng thời hoàn thiện Luật PBGDPL theo hướng trao sự chủ động có kiểm soát cho UBND cấp xã. Cách tiếp cận này không chỉ góp phần nâng cao hiệu quả PBGDPL, mà còn là cơ sở để củng cố năng lực quản lý nhà nước và bảo đảm quyền trẻ em trong bối cảnh quản lý địa phương hiện đại.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012.

2. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

3. Nghị định số 142/2025/NĐ-CP quy định phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

4. Cochran, W. G. (1977). *Sampling techniques* (3rd ed.). John Wiley & Sons.

5. Diệu, B. T. T. (2024). Nhận thức về bạo lực học đường của học sinh các trường trung học cơ sở quận Liên Chiểu, thành phố Đà Nẵng. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Sư phạm Hà Nội: Khoa học Giáo dục*, 159–170.

6. Duyên, D. T. M. (2021). *Giáo dục pháp luật cho học sinh trung học phổ thông từ thực tiễn tỉnh Phú Yên* [Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Trà Vinh].7. Huỳnh Thị Trúc Giang. (2024). *Protecting children's rights: A comparative analysis between Vietnam and the legal models of the European Union and Hungary* (Doctoral dissertation, University of Pécs).

7. Giang, H. T. T. (2023). Safeguarding the privacy rights of children on social media platforms. *Jura: A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Tudományos Lapja*, 103.

8. Giang, H. T. T. (2024). *Protecting children's rights: A comparative analysis between Vietnam and the legal models of the European Union and Hungary* [Doctoral dissertation, University of Pécs].

9. Nam, V. P. N. (T6/2025, June). Thành phố Cần Thơ sáp nhập với các tỉnh nào? Diện tích và dân số sau sáp nhập 2025 là bao nhiêu? *Thư viện Pháp luật*. https://thuvienphapluat.vn/ma-so-thue/phap-luat-thue/thanh-pho-can-tho-sap-nhap-voi-cac-tinh-nao-dien-tich-va-dan-so-sau-sap-nhap-2025-la-bao-nhieu-821647-203946.html

10. Quyền, N.T.M. (T6/2025). Chi tiết 103 đơn vị hành chính cấp xã của TP Cần Thơ sau sáp nhập. *Thư viện Pháp luật*. https://thuvienphapluat.vn/chinh-sach-phap-luat-moi/vn/ho-tro-phap-luat/chinh-sach-moi/87473/chi-tiet-103-don-vi-hanh-chinh-cap-xa-cua-tp-can-tho-sau-sap-nhap

11. Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. Bloomsbury Publishing.

12. Sáu, T. T. (2014). *Giáo dục pháp luật cho học sinh trong trường trung học phổ thông ở Việt Nam*. http://lrc.quangbinhuni.edu.vn:8181/dspace/handle/DHQB_123456789/2877.

13. Tuấn, P. V. (2021). Thực trạng nhận thức pháp luật của học sinh THCS hiện nay. *Tạp chí Quản lý Giáo dục*, (3).

14. Tyler, T. R. (2010). Why people cooperate: The role of social motivations. In *Why people cooperate*. Princeton University Press.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ NUÔI CON NUÔI TRONG BỐI CẢNH ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP VÀ CHUYỂN ĐỔI SỐ THỰC HIỆN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - THỰC TIỄN TỪ ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ CẦN THƠ

*Nguyễn Thị Mỹ Linh**
*Nguyễn Quốc Thống***

Tóm tắt: *Bài viết tập trung nghiên cứu sự tương tác giữa pháp luật về nuôi con nuôi với tiến trình cải cách hành chính theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp và chiến lược chuyển đổi số quốc gia. Thông qua phân tích thực trạng tại thành phố Cần Thơ là một đơn vị điển hình trong việc thực hiện ủy quyền quyết định nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài và đi đầu trong số hóa dữ liệu hộ tịch, bài viết đánh giá những thành tựu đạt được cũng như nhận diện các bất cập pháp lý đang nảy sinh. Trên cơ sở xem xét mối quan hệ giữa đẩy mạnh phân cấp và cơ chế hậu kiểm tại cấp cơ sở, cũng như tính liên thông của hạ tầng số giữa các ngành Công an, Y tế và Tư pháp, bài viết định hướng đề xuất các giải pháp hoàn thiện Luật Nuôi con nuôi và các văn bản hướng dẫn. Mục tiêu của nghiên cứu là nhằm tối ưu hóa thẩm quyền của chính quyền địa phương, đảm bảo sự minh bạch của dữ liệu số và bảo vệ tối đa lợi ích tốt nhất của trẻ em trong bối cảnh quản trị hiện đại.*

Từ khoá: *Nuôi con nuôi, Chính quyền địa phương hai cấp, Chuyển đổi số, Thành phố Cần Thơ.*

Abstract: *The article focuses on researching the interaction between the law on adoption and the process of administrative reform under the two-level local government model and the national digital transformation strategy. By analyzing the current situation in Can Tho City - a typical unit in authorizing the Department of Justice to decide on international adoptions and a leader in digitizing civil status data - the author assesses the achievements as well as the current legal bottlenecks. Research results show that promoting decentralization has not been accompanied by strict post-inspection mechanisms at the grassroots level; simultaneously, the digital infrastructure is not yet truly interconnected between the Police, Health, and Justice sectors in controlling the origin of children. On that basis, the article proposes solutions to improve the Law on Adoption and guiding documents to optimize the authority of local governments, ensure the transparency of digital data, and maximally protect the best interests of children in the context of modern governance.*

Keywords: *Adoption, Two-level local government, Digital transformation, Can Tho City.*

* TS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
** Thanh tra viên chính, Thanh tra thành phố Cần Thơ.

Giới thiệu

Trong tiến trình cải cách thể chế và quản trị quốc gia hiện đại, Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị đã đặt ra yêu cầu cấp bách về việc tinh gọn bộ máy và tổ chức chính quyền địa phương hai cấp bao gồm cấp tỉnh và cấp cơ sở. Sự thay đổi này không đơn thuần là cắt giảm tầng nấc hành chính trung gian mà còn là quá trình tái cấu trúc thẩm quyền, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn liền với trách nhiệm giải trình. Trong lĩnh vực tư pháp, nuôi con nuôi là một chế định pháp luật mang tính nhân văn sâu sắc nhằm bảo vệ quyền trẻ em, nhưng đồng thời cũng là lĩnh vực tiềm ẩn nhiều rủi ro về pháp lý và đạo đức nếu thiếu cơ sở dữ liệu minh bạch và cơ chế kiểm soát hiệu quả. Tại thành phố Cần Thơ, việc áp dụng mô hình chính quyền địa phương hai cấp kết hợp với chiến lược chuyển đổi số đã tạo ra những bước đột phá trong quản lý nuôi con nuôi, tiêu biểu là việc ủy quyền cho Sở Tư pháp trực tiếp quyết định nuôi con nuôi quốc tế. Tuy nhiên, sự vận hành này cũng đang đối mặt với những khoảng trống về quy định hậu kiểm và tính liên thông dữ liệu. Do đó, việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về nuôi con nuôi trong bối cảnh này là yêu cầu tất yếu khách quan.

Vấn đề nuôi con nuôi và tổ chức chính quyền địa phương đã thu hút sự quan tâm của nhiều học giả trong và ngoài nước. Các nghiên cứu hiện nay có thể chia thành ba nhóm chính. Nhóm thứ nhất tập trung vào khía cạnh quyền trẻ em và bảo đảm thực thi Công ước La Hay về nuôi con nuôi quốc tế,[1] trong đó các tác giả thường nhấn mạnh đến thủ tục hành chính và vai trò của Cơ quan Trung ương về nuôi con nuôi.[2] Nhóm thứ hai nghiên cứu về cải cách hành chính và phân cấp quản lý,[3] chỉ ra ưu điểm của việc cắt giảm khâu trung gian nhưng chưa đi sâu vào các lĩnh vực tư pháp đặc thù như nuôi con nuôi.[4] Nhóm nghiên cứu thứ ba mới xuất hiện trong những năm gần đây, tập trung vào chuyển đổi số trong quản lý hộ tịch, đặc biệt là việc xây dựng hệ thống đăng ký hộ tịch điện tử và liên thông dữ liệu nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước[5] và bảo đảm quyền được đăng ký khai sinh của trẻ em.[6] Tuy nhiên, đa số các công trình chỉ dừng lại ở việc đánh giá hạ tầng kỹ thuật mà chưa phân tích sâu về tương tác pháp lý giữa quy trình số hóa với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Bài viết này kế thừa các thành tựu trên, đồng thời tập trung vào điểm mới là sự giao thoa giữa ba yếu tố: phân cấp thẩm quyền, chuyển đổi số và thực thi tại chính quyền hai cấp qua thực tiễn điển hình của thành phố Cần Thơ.

Để giải quyết các vấn đề đặt ra, bài viết sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu khoa học luật chuyên ngành. Phương pháp phân tích quy phạm được sử dụng để rà soát các quy định của Luật Nuôi con nuôi 2010, Luật Hộ tịch 2014, Luật Hộ tịch 2026 (sẽ có hiệu lực từ ngày 01/3/2027) và các văn bản hướng dẫn về phân cấp hành chính để chỉ ra những điểm chưa đồng bộ. Phương pháp tổng kết thực tiễn cho phép tác giả sử dụng các số liệu từ Báo cáo tổng kết 15

1. Pfund, P. H. (1994). Intercountry adoption: The 1993 Hague convention: Its purpose, implementation, and promise. *Family Law Quarterly*, 53-88.

2. Pfund, P. H. (1996). The Hague Intercountry Adoption Convention and Federal International Child Support Enforcement. *UC Davis L. Rev.*, *30*, 647.

3. Hutchcroft, P. D. (2001). Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power. *Governance*, *14*(1), 23-53.

4. Moch, M. K., & Morse, E. V. (1977). Size, centralization and organizational adoption of innovations. *American sociological review*, 716-725.

5. Otjacques, B., Hitzelberger, P., & Feltz, F. (2007). Interoperability of e-government information systems: Issues of identification and data sharing. *Journal of management information systems*, *23*(4), 29-51.

6. Virat, S. (2023). Child Rights in the Digital Environment. *Issue 1 Indian JL & Legal Rsch.*, *5*, 1.

năm thi hành Luật Nuôi con nuôi trên địa bàn thành phố Cần Thơ và Báo cáo tổng kết 06 năm thi hành Luật Hộ tịch để làm minh chứng cho các lập luận. Phương pháp thống kê và so sánh được dùng để làm rõ hiệu quả giữa quy trình truyền thống và quy trình đã được số hóa hoặc phân cấp. Cuối cùng, phương pháp chuyên gia được vận dụng dựa trên các kiến nghị từ các cơ quan thực thi trực tiếp tại địa phương để đề xuất giải pháp có tính khả thi.

Mục tiêu nghiên cứu của bài viết là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý nhà nước đối với lĩnh vực nuôi con nuôi trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Từ đó, tác giả nhận diện các vướng mắc pháp lý và rào cản kỹ thuật trong quá trình chuyển đổi số để đề xuất các giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu lực thực thi và bảo đảm an toàn pháp lý cho các đối tượng liên quan. Phạm vi nghiên cứu của bài viết tập trung vào các quy định pháp luật hiện hành về nuôi con nuôi và tổ chức chính quyền địa phương, đồng thời giới hạn không gian thực tiễn tại địa bàn thành phố Cần Thơ trong giai đoạn từ khi thi hành Luật Nuôi con nuôi năm 2010 đến nay, với tầm nhìn định hướng đến năm 2030.

1. Cơ sở lý luận về quản lý nuôi con nuôi trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

1.1. Phân cấp, phân quyền và ủy quyền trong quản lý nhà nước về nuôi con nuôi

Trong khoa học hành chính, phân cấp và phân quyền là những phương thức chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn từ cấp trên xuống cấp dưới nhằm tối ưu hóa hiệu lực quản trị. Đối với lĩnh vực nuôi con nuôi, phân cấp không chỉ đơn thuần là việc chuyển giao thủ tục hành chính mà còn gắn liền với trách nhiệm bảo hộ quyền con người và quyền trẻ em. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc phân cấp quản lý nuôi con nuôi được thực hiện dựa trên nguyên tắc sát dân, sát cơ sở. Cụ thể, chính quyền cấp tỉnh tập trung vào chức năng định hướng, kiểm tra, giám sát và giải quyết các vụ việc có yếu tố nước ngoài đòi hỏi sự phối hợp phức tạp; trong khi đó, chính quyền cấp cơ sở đóng vai trò là chủ thể trực tiếp tiếp nhận, thẩm định và quản lý việc nuôi con nuôi trong nước tại cộng đồng.[7]

Bên cạnh phân cấp, cơ chế ủy quyền cũng đóng vai trò quan trọng trong việc tinh gọn quy trình. Việc cơ quan hành chính cấp trên ủy quyền cho cơ quan chuyên môn thực hiện một phần thẩm quyền quyết định giúp giảm thiểu tầng nấc trung gian, nâng cao tính chuyên nghiệp và tốc độ giải quyết hồ sơ, đáp ứng yêu cầu của nền hành chính phục vụ.

1.2. Đặc điểm của mô hình chính quyền địa phương hai cấp và tác động đến quản lý tư pháp

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp với cấu trúc gồm cấp tỉnh và cấp cơ sở (xã, phường, đặc khu) là một bước chuyển dịch lớn trong tổ chức bộ máy nhà nước tại Việt Nam. Đặc điểm cốt lõi của mô hình này là sự xóa bỏ hoặc giảm nhẹ vai trò trung gian của cấp huyện trong các thủ tục hành chính trực tiếp với người dân. Trong quản lý nuôi con nuôi, mô hình này tạo ra sự kết nối trực diện hơn giữa cơ quan quản lý nhà nước chuyên môn tại cấp tỉnh và đơn vị thực thi trực tiếp tại cấp xã. Sự tương tác này đòi hỏi một khung pháp lý rõ ràng để tránh tình trạng quá tải cho cấp cơ sở và đảm bảo tính thống nhất trong áp dụng pháp luật trên toàn địa bàn.

1.3. Chuyển đổi số và yêu cầu hiện đại hóa công tác đăng ký, quản lý nuôi con nuôi

Chuyển đổi số trong quản lý nuôi con nuôi không chỉ dừng lại ở việc số hóa hồ sơ giấy mà là sự thay đổi toàn diện về phương thức quản trị. Cơ sở lý luận của quá trình này dựa trên các

7. Phi Yến. (2025). Sau 15 năm thi hành Luật Nuôi con nuôi: Cần hoàn thiện hơn nữa thể chế về nuôi con nuôi, *Báo Cần Thơ Online,* https://baocantho.com.vn/sau-15-nam-thi-hanh-luat-nuoi-con-nuoi-can-hoan-thien-hon-nua-the-che-ve-nuoi-con-nuoi-a194914.html?utm_source=chatgpt.com [truy cập ngày 10/1/2026].

nguyên tắc về tính minh bạch, tính liên thông và tính xác thực của dữ liệu. Một hệ thống quản lý nuôi con nuôi hiện đại yêu cầu sự tích hợp giữa Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và các dữ liệu chuyên ngành y tế, công an. Sự liên thông này là nền tảng lý luận để thực hiện các cơ chế kiểm soát nguồn gốc trẻ em, ngăn ngừa hành vi buôn bán trẻ em núp bóng nuôi con nuôi và đảm bảo quyền được biết về nguồn gốc của trẻ em trong tương lai. Trong bối cảnh chính quyền hai cấp, chuyển đổi số chính là công cụ bù đắp cho sự thiếu hụt nhân lực, giúp cấp tỉnh giám sát từ xa và cấp xã thực hiện nghiệp vụ chính xác, nhanh chóng hơn.

1.4. Nguyên tắc vì lợi ích tốt nhất của trẻ em trong quản trị địa phương

Mọi nỗ lực hoàn thiện pháp luật về nuôi con nuôi, dù trong bối cảnh phân cấp hay số hóa, đều phải lấy nguyên tắc vì lợi ích tốt nhất của trẻ em làm kim chỉ nam. Đây là nguyên tắc nền tảng của Công ước Liên hợp quốc về Quyền trẻ em và Luật Trẻ em Việt Nam. Theo đó, việc tổ chức chính quyền địa phương hai cấp phải đảm bảo rằng trẻ em không bị bỏ rơi trong các quy trình hành chính. Các giải pháp về phân cấp thẩm quyền hay ứng dụng công nghệ thông tin suy cho cùng phải hướng tới việc tìm kiếm cho trẻ em một môi trường gia đình thay thế an toàn, bền vững và được theo dõi, hỗ trợ kịp thời sau khi được nhận làm con nuôi.

2. Thực trạng quản lý nhà nước về nuôi con nuôi tại thành phố Cần Thơ

2.1. Kết quả thực hiện đẩy mạnh phân cấp và cơ chế ủy quyền

Thực hiện chủ trương cải cách hành chính, thành phố Cần Thơ đã triển khai phương án phân cấp giải quyết thủ tục hành chính một cách quyết liệt. Sở Tư pháp đã tham mưu Ủy ban nhân dân thành phố ban hành quyết định về việc ủy quyền cho Sở Tư pháp trực tiếp giải quyết thủ tục hành chính trong lĩnh vực nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài. Việc ủy quyền này không chỉ giúp giảm bớt các khâu trung gian trong bộ máy chính quyền mà còn nâng cao tính chuyên nghiệp, giúp rút ngắn thời gian xử lý hồ sơ từ 15 ngày làm việc xuống còn 12 ngày làm việc đối với các trường hợp kết hợp đăng ký khai sinh và nhận cha, mẹ, con có yếu tố nước ngoài.[8]

Tại cấp cơ sở, Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện đầy đủ thẩm quyền đăng ký nuôi con nuôi trong nước, đảm bảo trình tự và thời hạn theo quy định. Các đơn vị này đã thực hiện niêm yết công khai thủ tục hành chính và quy trình nội bộ, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận dịch vụ. Đội ngũ công chức tư pháp - hộ tịch tại địa phương cơ bản đảm bảo điều kiện có chuyên ngành luật, đã được bồi dưỡng và cấp chứng chỉ nghiệp vụ hộ tịch để đáp ứng yêu cầu công việc.[9]

2.2. Kết quả ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số

Chuyển đổi số là điểm sáng trong quản lý tư pháp tại Cần Thơ với 100% Ủy ban nhân dân cấp xã đã triển khai vận hành Phần mềm đăng ký và quản lý hộ tịch dùng chung của Bộ Tư pháp.[10] Việc ứng dụng phần mềm này đã giúp khắc phục tình trạng sai sót trong quản lý thủ công, hỗ trợ tra cứu và thống kê số liệu nhanh chóng, chính xác.[11]

---

8. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2025). *Báo cáo tổng kết 15 năm thi hành Luật Nuôi con nuôi (từ ngày 01/01/2011 đến ngày 30/9/2025)*. Cần Thơ, 11.

9. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2022). *Báo cáo tổng kết 06 năm triển khai thi hành Luật Hộ tịch*. Cần Thơ, 4-5.

10. Tlđd, 5-6.

11. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2025). *Báo cáo tổng kết 15 năm thi hành Luật Nuôi con nuôi (2011–2025)*. Cần Thơ, 11.

Thành phố cũng đã tập trung nguồn lực đáng kể cho công tác số hóa sổ hộ tịch lịch sử để xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử đồng bộ. Theo thống kê từ hệ thống phần mềm, tính đến ngày 19 tháng 7 năm 2022, toàn thành phố Cần Thơ đã nhập dữ liệu hộ tịch lịch sử và đăng ký mới được hơn 1.016.549 trường hợp. Trong số đó, có 1.526 trường hợp đăng ký nhận cha, mẹ, con và các hồ sơ về nuôi con nuôi đã được lưu trữ khoa học, đầy đủ theo quy định của Bộ Tư pháp.[12] Đặc biệt, việc thực hiện kết nối liên thông dữ liệu đăng ký khai sinh để cấp thẻ bảo hiểm y tế cho trẻ em dưới 6 tuổi đã được vận hành chính thức trên toàn thành phố từ ngày 01 tháng 02 năm 2020, mang lại sự hài lòng cho người dân nhờ thời gian giải quyết hồ sơ được rút ngắn rõ rệt.[13]

2.3. Cơ chế phối hợp liên ngành

Để đảm bảo việc nuôi con nuôi được thực hiện vì lợi ích tốt nhất của trẻ em và ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật, thành phố Cần Thơ đã ban hành Quy chế phối hợp liên ngành về giải quyết việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài. Thành phố tự hào là địa phương đi đầu trong cả nước khi ban hành mới Quy chế phối hợp ngay sau khi Nghị định số 24/2019/NĐ-CP có hiệu lực thi hành.[14]

Công tác phối hợp giữa các cơ quan Tư pháp, Công an, Y tế và các cơ sở nuôi dưỡng được duy trì chặt chẽ. Công an thành phố thực hiện tốt công tác xác minh nguồn gốc đối với các trường hợp trẻ em bị bỏ rơi, đảm bảo thời gian và trình tự hồ sơ theo quy định. Đồng thời, Sở Tư pháp phối hợp với Đài Phát thanh và Truyền hình thành phố để đăng thông báo miễn phí tìm gia đình thay thế trong nước cho trẻ em, đảm bảo tuân thủ nguyên tắc ưu tiên nuôi con nuôi trong nước trước khi xem xét giới thiệu trẻ làm con nuôi nước ngoài.[15] Kết quả cho thấy nhận thức của cán bộ và người dân đã được nâng cao, nhận thức được tầm quan trọng của việc đăng ký nuôi con nuôi tại cơ quan có thẩm quyền để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của trẻ em.

3. Những nút thắt pháp lý và giải pháp hoàn thiện trong bối cảnh mới

Từ thực tiễn quản lý tại thành phố Cần Thơ, bài viết nhận diện bốn nhóm vấn đề trọng tâm cần được tháo gỡ bằng các giải pháp lập pháp và thực thi cụ thể:

3.1. Hoàn thiện thể chế về thẩm quyền phân cấp và tiêu chuẩn định lượng

Thứ nhất, thực tiễn áp dụng Khoản 3 Điều 14 Luật Nuôi con nuôi cho thấy quy định về điều kiện kinh tế[16] và chỗ ở còn mang tính định tính, dẫn đến sự tùy nghi trong công tác thẩm định tại địa phương. Về thẩm quyền, việc tập trung quyền quyết định nuôi con nuôi quốc tế tại Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo Điều 9 đang tạo ra nút thắt cổ chai hành chính, chưa phản ánh đúng tinh thần phân cấp cho cơ quan chuyên môn trong mô hình chính quyền hai cấp. Để giải quyết vấn đề này, Quốc hội cần sửa đổi Điều 14 theo hướng xác lập ngưỡng an toàn cho người nhận con nuôi. Cụ thể, Chính phủ nên ban hành Nghị định quy định mức thu nhập tối thiểu phải cao hơn mức lương tối thiểu vùng tại địa phương và cần nghiên cứu bổ sung xác lập khoảng cách tuổi tác tối

12. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2022). *Báo cáo sơ kết 03 năm triển khai thi hành Luật Hộ tịch và thực hiện số hóa sổ hộ tịch trên địa bàn thành phố Cần Thơ*. Cần Thơ, 6-7.

13. Tlđd, 8-9.

14. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2025). *Báo cáo tổng kết 15 năm thi hành Luật Nuôi con nuôi (2011–2025)*. Cần Thơ, 16-17.

15. Tlđd, 9-10.

16. Pháp luật Việt Nam. (2020). *Người nhận con nuôi thế nào là có điều kiện kinh tế?,* https://baophapluat.vn/nguoi-nhan-con-nuoi-the-nao-la-co-dieu-kien-kinh-te-post358354.html [truy cập ngày 10/1/2026].

đa giữa người nhận và con nuôi ở mức không quá 45 tuổi (các trường hợp ngoại lệ như nhận con riêng của vợ, chồng hoặc cô, cậu, dì, chú, bác nhận nuôi do có sự gắn kết đặc biệt từ trước thì vẫn ghi nhận sự ngoại lệ như Điều 14 Luật nuôi con nuôi).

Quy định mức thu nhập tối thiểu cao hơn mức lương tối thiểu vùng và xác định trần độ tuổi tối đa giữa người nhận và con nuôi có ý nghĩa quan trọng trong việc chuyển tiêu chí đánh giá điều kiện nuôi con nuôi từ cách tiếp cận định tính sang định lượng, qua đó hạn chế sự tùy nghi trong thẩm định và tăng cường tính thống nhất trong áp dụng pháp luật. Mức lương tối thiểu vùng phản ánh ngưỡng thu nhập cơ bản để bảo đảm nhu cầu sống tối thiểu tại từng địa bàn; việc yêu cầu thu nhập của người nhận con nuôi cao hơn ngưỡng này nhằm bảo đảm khả năng duy trì điều kiện chăm sóc ổn định cho trẻ em, đặc biệt trong bối cảnh chi phí giáo dục, y tế và an sinh xã hội ngày càng gia tăng. Chẳng hạn, tại một địa phương thuộc vùng II, nếu mức lương tối thiểu vùng chỉ đủ trang trải nhu cầu sinh hoạt cá nhân, thì việc nhận thêm trẻ em làm con nuôi mà không có ngưỡng thu nhập cao hơn sẽ tiềm ẩn nguy cơ phụ thuộc vào trợ cấp xã hội hoặc gia tăng rủi ro bỏ mặc trách nhiệm chăm sóc trong dài hạn.

Về kiến nghị xác lập khoảng cách tuổi tác tối đa giữa người nhận và con nuôi, nhóm tác giả không phủ định quy định hiện hành của Việt Nam về khoảng cách tối thiểu là 20 tuổi (ngưỡng dưới), mà đề xuất bổ sung thêm trần độ tuổi tối đa giữa người nhận và con nuôi (ngưỡng trên) để đảm bảo lợi ích tốt nhất cho trẻ em. Hiện nay, pháp luật nhiều nước đã xác lập khung tuổi vàng này rất rõ ràng. Ví dụ, theo pháp luật của Ý, người nhận con nuôi phải hơn con nuôi ít nhất 18 tuổi nhưng không được quá 45 tuổi.[17] Việc xác định khoảng cách tối đa 45 tuổi giữa người nhận và con nuôi giúp mô phỏng cấu trúc gia đình tự nhiên. Sự cách biệt quá lớn về thế hệ và rủi ro về sức khỏe của cha mẹ ở giai đoạn này sẽ tạo ra sự đứt gãy trong việc giáo dục và định hướng cho trẻ.[18] Do đó, việc bổ sung khoảng cách tối đa là giải pháp nhân văn nhằm đảm bảo quyền được nuôi dưỡng liên tục và ổn định của trẻ em cho đến khi trưởng thành.

Thứ hai, cần luật hóa việc chuyển giao thẩm quyền quyết định từ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sang Sở Tư pháp. Trên cơ sở thực hiện chủ trương phân cấp theo Quyết định số 1015/QĐ-TTg ngày 30/8/2022 của Thủ tướng Chính phủ, Sở Tư pháp đã tham mưu Ủy ban nhân dân thành phố ban hành quyết định ủy quyền cho Sở Tư pháp giải quyết thủ tục hành chính trong lĩnh vực nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài. Việc ủy quyền này giúp giảm thời gian luân chuyển và xử lý hồ sơ, rút ngắn thời hạn giải quyết so với trước đây. Mô hình này nên được nâng cấp thành quy định cứng trong Luật để áp dụng thống nhất trên phạm vi toàn quốc, tương tự cách Pháp đã phân quyền mạnh mẽ cho cơ quan tư pháp địa phương trong quản lý hộ tịch.

Tại Pháp, thẩm quyền quản lý và giải quyết các vấn đề hộ tịch, trong đó có nuôi con nuôi, được phân quyền mạnh cho cơ quan tư pháp địa phương thông qua hệ thống Tòa án tư pháp (Tribunal judiciaire) và Viện công tố.[19] Các cơ quan này không chỉ quyết định về mặt thủ tục mà còn thực hiện chức năng kiểm soát hậu kiểm thông qua các báo cáo xã hội bắt buộc sau khi trẻ

17. Điều 6, Legge 4 maggio 1983 n. 184 adozione (Luật số 184 ngày 4/5/1983 về nuôi con nuôi của Ý) https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1983/05/17/083U0184/sg#:~:text=Disciplina%20dell'adozione%20e%20dell,28)&text=La%20Camera%20dei%20deputati%20ed,e%20dalle%20altre%20leggi%20speciali.

18. Cổng dịch vụ công quốc gia. (2025). *Hỏi đáp dịch vụ công về người nhận nuôi quá 60 tuổi*, https://dichvucong.gov.vn/p/home/dvc-chi-tiet-cau-hoi.html?id=17221&row_limit=1[truy cập ngày 10/1/2026].

19. Dumaret, A. C., & Rosset, D. J. (2005). Adoption and child welfare protection in France. *Early Child Development and Care*, *175*(7-8), 661.

được nhận làm con nuôi trong nước.[20] Đối với nuôi con nuôi quốc tế,[21] Cơ quan Trung ương Pháp (Autorité centrale pour l'adoption internationale)[22] giữ vai trò điều phối và giám sát, trong khi quyết định cụ thể được giao cho cấp địa phương nơi trẻ cư trú.[23] Mô hình này cho thấy việc phân quyền không làm suy yếu kiểm soát nhà nước, mà ngược lại, tăng cường trách nhiệm chuyên môn và cá thể hóa việc bảo vệ quyền lợi của trẻ em - đây là kinh nghiệm có giá trị tham khảo trong việc luật hóa thẩm quyền của Sở Tư pháp tại Việt Nam.

3.2. Tối ưu hóa năng lực chính quyền cấp cơ sở và thiết lập chế tài hậu kiểm

Trong bộ máy tinh gọn, công chức tư pháp và hộ tịch cấp xã hiện đang chịu áp lực đa nhiệm, dẫn đến việc hậu kiểm sau nuôi con nuôi thường bị bỏ ngỏ. Nghĩa vụ báo cáo của cha mẹ nuôi định kỳ 6 tháng một lần trong 3 năm đầu hiện nay vẫn mang tính tự nguyện do thiếu chế tài cưỡng chế hiệu quả. Giải pháp đặt ra là cần số hóa toàn diện các quy trình hướng dẫn như checklist điện tử để công chức dù đa nhiệm vẫn có thể thực hiện đúng quy trình mà không cần tra cứu quá nhiều văn bản. Bộ Nội vụ và Bộ Tư pháp cần xây dựng thông tư liên tịch quy định định mức biên chế tư pháp dựa trên quy mô dân số và số lượng hồ sơ thực tế. Về mặt chế tài, cần bổ sung vào Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tư pháp quy định phạt tiền từ 5 đến 10 triệu đồng đối với hành vi chậm báo cáo quá hai lần liên tiếp. Việt Nam có thể học tập mô hình điều phối viên bảo vệ trẻ em của Thụy Điển. Thay vì thụ động đợi cha mẹ báo cáo, hệ thống sẽ tự động gửi thông báo nhắc lịch qua ứng dụng di động; nếu quá hạn, công chức cấp xã có thẩm quyền phối hợp cùng cộng tác viên dân số kiểm tra thực tế cư trú, bảo đảm trẻ em không bị tái mua bán hoặc ngược đãi.

Bên cạnh việc gửi thông báo nhắc lịch qua ứng dụng quản lý chuyên ngành, có thể tích hợp cơ chế hậu kiểm nuôi con nuôi thông qua ứng dụng định danh điện tử VNeID. Theo đó, cha mẹ nuôi thực hiện nghĩa vụ báo cáo định kỳ về tình trạng chăm sóc, học tập và sức khỏe của trẻ thông qua tài khoản định danh cá nhân đã được xác thực. Việc tích hợp này giúp giảm gánh nặng tiếp xúc trực tiếp cho công chức cấp xã, đồng thời nâng cao tính tuân thủ nhờ cơ chế nhắc việc tự động và lưu vết điện tử. Quan trọng hơn, dữ liệu báo cáo được liên kết trực tiếp với hồ sơ dân cư của trẻ, tạo điều kiện cho cơ quan nhà nước phát hiện sớm các dấu hiệu rủi ro mà không phải chờ đến phản ánh thủ công từ cộng đồng.

3.3. Kiến trúc hạ tầng số liên thông và quản trị dữ liệu thực thời

Mặc dù đã thực hiện số hóa, nhưng dữ liệu nuôi con nuôi tại Cần Thơ vẫn tồn tại dữ liệu phân tán, thiếu liên thông với giấy chứng sinh từ ngành Y tế và số định danh từ ngành Công an, tạo kẽ hở cho các hành vi trục lợi nguồn gốc trẻ em.[24] Ví dụ, ngành Công an có quy định nghiêm ngặt về truy cập dữ liệu dân cư, trong khi ngành Tư pháp chưa có quy chuẩn tương đương để kết nối an

---

20. Mihăilă, C. O. (2017). Noile regulamente privind procedura internă de adopţie. *Revista Facultăţii de Drept Oradea*, *1*(1), 40.

21. Miller, L. C., de Montclos, M. O. P., & Sorge, F. (2016). Special needs adoption in France and USA 2016: How can we best prepare and support families?. *Neuropsychiatrie de l'Enfance et de l'Adolescence*, *64*(5), 308.

22. Denéchère, Y., & Macedo, F. (2023). *Historical Study of Illicit Practices in International Adoption in France* (Doctoral dissertation, Université d›Angers-TEMOS), 31.

23. Albert, A., & Mulzer, A. (2022). Adoption cannot be reformed. *Colum. J. Race & L.*, *12*, 567.

24. Thông tấn xã VN. (2025). *Không yêu cầu người dân cung cấp thông tin đã có trên dữ liệu*
https://baothanhhoa.vn/khong-yeu-cau-nguoi-dan-cung-cap-thong-tin-da-co-tren-du-lieu-269037.htm#:~:text=Th%C3%B4ng%20tin%20tr%C3%AAn%20C%C6%A1%20s%E1%BB%9F%20d%E1%BB%AF%20li%E1%BB%87u%20l%C3%BD%20l%E1%BB%8Bch%20t%C6%B0,/1/2026./. [truy cập ngày 09/2/2026].

toàn, dẫn đến việc chia sẻ dữ liệu vẫn phải thực hiện thủ công hoặc qua các văn bản hành chính chậm trễ. Chính phủ cần chỉ đạo xây dựng trục liên thông dữ liệu trẻ em dựa trên nền tảng cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Theo đó, mọi trẻ em sinh ra phải được gắn mã định danh duy nhất từ bệnh viện; trường hợp trẻ bị bỏ rơi, hệ thống phải tự động chuyển trạng thái trẻ cần tìm gia đình thay thế trên toàn hệ thống tư pháp. Mô hình X-Road của Estonia[25] là một ví dụ điển hình về việc kết nối dữ liệu an toàn. Khi cơ quan tư pháp tiếp nhận hồ sơ nuôi con nuôi, hệ thống sẽ tự động xác thực nguồn gốc trẻ từ dữ liệu y tế mà không cần người dân nộp bản sao giấy tờ, đồng thời ngăn chặn tuyệt đối việc đăng ký khai sinh trùng lặp hoặc rửa nguồn gốc.[26]

Trong mô hình quản trị dữ liệu của Estonia, sau khi dữ liệu y tế (giấy chứng sinh điện tử) được xác thực và gắn với mã định danh cá nhân của trẻ, hệ thống tự động kích hoạt chuỗi quy trình liên thông. Cụ thể, dữ liệu này được chia sẻ tức thời với cơ quan hộ tịch để đăng ký khai sinh, đồng thời cập nhật trạng thái pháp lý của trẻ trên hệ thống bảo trợ xã hội.[27] Trường hợp trẻ bị bỏ rơi hoặc cần tìm gia đình thay thế, hồ sơ sẽ được gắn nhãn đặc biệt và hiển thị cho cơ quan tư pháp có thẩm quyền mà không cần tái xác minh thủ công. Khi tiếp nhận hồ sơ nuôi con nuôi, cơ quan tư pháp chỉ cần truy xuất dữ liệu đã được xác thực, qua đó rút ngắn đáng kể thời gian xử lý, loại bỏ nguy cơ làm giả giấy tờ và bảo đảm tính xuyên suốt của thông tin từ khi trẻ sinh ra đến khi được nhận làm con nuôi. Điểm cốt lõi của mô hình[28] này là Nhà nước quản trị "vòng đời dữ liệu"[29] của trẻ em thay vì chỉ quản lý từng thủ tục rời rạc.

Đặc biệt, sự ra đời của Luật Hộ tịch 2026 (có hiệu lực từ ngày 01/3/2027) với quy định mang tính đột phá: người dân chỉ cần cung cấp thông tin một lần và các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tự phối hợp trích xuất dữ liệu, đã tạo ra một bước ngoặt lớn cho công tác quản trị hộ tịch hiện đại. Đối với lĩnh vực nuôi con nuôi, cơ chế này không chỉ giúp giảm thiểu tối đa các loại giấy tờ chứng minh về tình trạng hôn nhân hay cư trú của người nhận con nuôi, mà còn là nền tảng pháp lý quan trọng để vận hành trục liên thông dữ liệu giữa các ngành Công an, Y tế và Tư pháp như bài viết đã đề xuất. Đây chính là chìa khóa để hiện thực hóa tầm nhìn quản trị vòng đời dữ liệu của trẻ em, đảm bảo tính minh bạch và an toàn pháp lý tuyệt đối trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp đến năm 2030.

3.4. Bảo đảm quyền hòa nhập thông qua cơ chế đăng ký khai sinh mới kèm lưu trữ thông tin gốc

Quy định giữ nguyên dân tộc và quê quán gốc trong giấy khai sinh của con nuôi theo pháp luật hiện hành đang đặt trẻ em vào nguy cơ xung đột danh tính và tạo ra những rào cản tâm lý nhất định trong quá trình hòa nhập gia đình và xã hội. Để khắc phục bất cập này, cần có văn bản hướng dẫn Luật Hộ tịch trong việc áp dụng cơ chế đăng ký khai sinh mới kèm lưu trữ thông tin

25. Paide, K., Pappel, I., Vainsalu, H., & Draheim, D. (2018, April). On the systematic exploitation of the Estonian data exchange layer X-road for strengthening public-private partnerships. In *proceedings of the 11th international conference on theory and practice of electronic governance*, 34-41.

26. Saputro, R., Pappel, I., Vainsalu, H., Lips, S., & Draheim, D. (2020, April). Prerequisites for the adoption of the X-Road interoperability and data exchange framework: a comparative study. In *2020 Seventh International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG)*, 216.

27. Dharwadker, S., & Mills, S. (2019). *Options for digital birth certificates*. World Bank Group, 6.

28. Taveter, K. (2025). Ontological analysis of proactive life event services. *arXiv preprint arXiv:2501.19308*, 1-9.

29. Vintar, M., Kunstelj, M., & Leben, A. (2002, April). Delivering better quality public services through life-event portals. In *10th NISPAcce Annual Conference* Bratislaw: NISPAcce, 6.

gốc đối với trẻ em được nhận làm con nuôi. Theo đó, giấy khai sinh mới được sử dụng trong các quan hệ xã hội thường nhật, phản ánh đầy đủ mối quan hệ pháp lý giữa trẻ em và cha mẹ nuôi, trong khi thông tin khai sinh gốc được bảo lưu trong hồ sơ điện tử mật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý.

Trên cơ sở cơ chế này, giấy khai sinh cấp cho người dân được phép điều chỉnh dân tộc và quê quán theo cha mẹ nuôi nhằm bảo đảm bí mật nguồn gốc[30] và tạo điều kiện thuận lợi cho sự hòa nhập của trẻ. Song song đó, toàn bộ thông tin gốc về nguồn gốc sinh học của trẻ vẫn được lưu trữ đầy đủ, toàn vẹn trong hệ thống dữ liệu hộ tịch điện tử[31] để trẻ có thể tiếp cận khi đủ 18 tuổi, phù hợp với quyền được biết về nguồn gốc theo chuẩn mực quốc tế về quyền trẻ em.

Cách tiếp cận này tương đồng với mô hình đăng ký khai sinh mới sau nuôi con nuôi đang được áp dụng tại một số bang của Hoa Kỳ như California và New York.[32] Theo đó, sau khi có quyết định cho nhận con nuôi của Tòa án, giấy khai sinh gốc của trẻ được niêm phong và lưu trữ trong hệ thống hồ sơ mật, đồng thời một giấy khai sinh mới được cấp với giá trị pháp lý tương đương con đẻ. Cơ chế này giúp trẻ em ổn định về mặt xã hội và tâm lý trong suốt quá trình trưởng thành, trong khi quyền được biết về nguồn gốc vẫn được Nhà nước bảo đảm thông qua cơ chế lưu trữ và tiếp cận thông tin có kiểm soát.

4. Kết luận

Hoàn thiện pháp luật về nuôi con nuôi trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp và chuyển đổi số thực hiện chính quyền địa phương hai cấp không chỉ là một yêu cầu kỹ thuật về cải cách thủ tục hành chính, mà cốt lõi là việc tái cấu trúc mô hình quản trị tư pháp theo hướng chuyên nghiệp, minh bạch và nhân văn. Thông qua việc phân tích thực tiễn tại thành phố Cần Thơ, bài viết đã làm sáng tỏ tính hiệu quả của cơ chế ủy quyền và sức mạnh của việc số hóa dữ liệu trong việc bảo vệ quyền lợi tốt nhất của trẻ em. Tuy nhiên, những nút thắt về tiêu chuẩn định lượng người nhận con nuôi, sự quá tải của đội ngũ công chức cấp cơ sở, tính rời rạc của hạ tầng dữ liệu liên ngành và các rào cản về tâm lý danh tính cho trẻ em vẫn là những thách thức cần được giải quyết bằng các giải pháp lập pháp đồng bộ.

Để thích ứng với quản trị quốc gia hiện đại, việc luật hóa thẩm quyền của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, thiết lập các chế tài hậu kiểm đủ mạnh và xây dựng trục dữ liệu trẻ em liên thông thực thời là những yêu cầu cấp thiết. Đồng thời, việc áp dụng kỹ thuật khai sinh mới sẽ là chìa khóa để giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa bảo mật nguồn gốc và quyền hòa nhập xã hội của trẻ em. Những kiến nghị hoàn thiện pháp luật được đề xuất trong bài viết, nếu được hiện thực hóa, không chỉ nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật tại thành phố Cần Thơ mà còn góp phần xây dựng một hành lang pháp lý an toàn, bền vững cho công tác nuôi con nuôi trên phạm vi cả nước trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương hai cấp giai đoạn đến năm 2030.

---

30. Lupack, P. G. (2017). Sealed records in adoptions: the need for legislative reform. *The Catholic Lawyer*, *21*(3), 2011.

31. Diệu Anh. (2025). *Công bố các dữ liệu hộ tịch thay thế giấy tờ trong giải quyết thủ tục hành chính,* https://baochinhphu.vn/cong-bo-cac-du-lieu-ho-tich-thay-the-giay-to-trong-giai-quyet-thu-tuc-hanh-chinh-102251211165032975.htm , [truy cập ngày 20/1/2026].

Diệu Anh. (2025). *Cơ sở dữ liệu hộ tịch là 'khâu đột phá' để giải quyết các vấn đề cốt lõi.* https://baochinhphu.vn/co-so-du-lieu-ho-tich-la-khau-dot-pha-de-giai-quyet-cac-van-de-cot-loi-10225072311412367.htm, [truy cập ngày 20/1/2026].

32. Samuels, E. J. (2000). The idea of adoption: an inquiry into the history of adult adoptee access to birth records. *Rutgers L. Rev.*, *53*, 369.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Albert, A., & Mulzer, A. (2022). Adoption cannot be reformed. *Colum. J. Race & L.*, *12*, 567.

2. Cổng dịch vụ công quốc gia. (2025). Hỏi đáp dịch vụ công về người nhận nuôi quá 60 tuổi, https://dichvucong.gov.vn/p/home/dvc-chi-tiet-cau-hoi.html?id=17221&row_limit=1[truy cập ngày 10/1/2026].

3. Denéchère, Y., & Macedo, F. (2023). *Historical Study of Illicit Practices in International Adoption in France* (Doctoral dissertation, Université d'Angers-TEMOS), 31.

4. Dharwadker, S., & Mills, S. (2019). *Options for digital birth certificates*. World Bank Group, 6.

5. Diệu Anh. (2025). *Công bố các dữ liệu hộ tịch thay thế giấy tờ trong giải quyết thủ tục hành chính,* https://baochinhphu.vn/cong-bo-cac-du-lieu-ho-tich-thay-the-giay-to-trong-giai-quyet-thu-tuc-hanh-chinh-102251211165032975.htm , [truy cập ngày 20/1/2026].

6. Diệu Anh. (2025). *Cơ sở dữ liệu hộ tịch là 'khâu đột phá' để giải quyết các vấn đề cốt lõi.*

7. https://baochinhphu.vn/co-so-du-lieu-ho-tich-la-khau-dot-pha-de-giai-quyet-cac-van-de-cot-loi-10225072311412367.htm, [truy cập ngày 20/1/2026].

8. Dumaret, A. C., & Rosset, D. J. (2005). Adoption and child welfare protection in France. *Early Child Development and Care*, *175*(7-8), 661.

9. Hutchcroft, P. D. (2001). Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power. *Governance*, *14*(1), 23-53.

10. Lupack, P. G. (2017). Sealed records in adoptions: the need for legislative reform. *The Catholic Lawyer*, *21*(3), 2011.

11. Mihăilă, C. O. (2017). Noile regulamente privind procedura internă de adopţie. *Revista Facultăţii de Drept Oradea*, *1*(1), 40.

12. Miller, L. C., de Montclos, M. O. P., & Sorge, F. (2016). Special needs adoption in France and USA 2016: How can we best prepare and support families?. *Neuropsychiatrie de l'Enfance et de l'Adolescence*, *64*(5), 308.

13. Moch, M. K., & Morse, E. V. (1977). Size, centralization and organizational adoption of innovations. *American sociological review*, 716-725.

14. Otjacques, B., Hitzelberger, P., & Feltz, F. (2007). Interoperability of e-government information systems: Issues of identification and data sharing. *Journal of management information systems*, *23*(4), 29-51.

15. Paide, K., Pappel, I., Vainsalu, H., & Draheim, D. (2018, April). On the systematic exploitation of the Estonian data exchange layer X-road for strengthening public-private partnerships. In *proceedings of the 11th international conference on theory and practice of electronic governance*, 34-41.

16. Pfund, P. H. (1994). Intercountry adoption: The 1993 Hague convention: Its purpose, implementation, and promise. *Family Law Quarterly*, 53-88.

17. Pfund, P. H. (1996). The Hague Intercountry Adoption Convention and Federal International Child Support Enforcement. *UC Davis L. Rev.*, *30*, 647.

18. Pháp luật Việt Nam. (2020). *Người nhận con nuôi thế nào là có* điều *kiện kinh tế?*, https://baophapluat.vn/nguoi-nhan-con-nuoi-the-nao-la-co-dieu-kien-kinh-te-post358354.html [truy cập ngày 10/1/2026].

19. Phi Yến. (2025). Sau 15 năm thi hành Luật Nuôi con nuôi: Cần hoàn thiện hơn nữa thể chế về nuôi con nuôi, *Báo Cần Thơ Online,* https://baocantho.com.vn/sau-15-nam-thi-hanh-luat-nuoi-con-nuoi-can-hoan-thien-hon-nua-the-che-ve-nuoi-con-nuoi-a194914.html?utm_source=chatgpt.com [truy cập ngày 10/1/2026].

20. Samuels, E. J. (2000). The idea of adoption: an inquiry into the history of adult adoptee access to birth records. *Rutgers L. Rev.*, *53*, 369.

21. Saputro, R., Pappel, I., Vainsalu, H., Lips, S., & Draheim, D. (2020, April). Prerequisites for the adoption of the X-Road interoperability and data exchange framework: a comparative study. In *2020 Seventh International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG)*, 216.

22. Taveter, K. (2025). Ontological analysis of proactive life event services. *arXiv preprint arXiv:2501.19308*, 1-9.

23. Thông tấn xã VN. (2025). *Không yêu cầu người dân cung cấp thông tin* đã *có trên dữ liệu.* https://baothanhhoa.vn/khong-yeu-cau-nguoi-dan-cung-cap-thong-tin-da-co-tren-du-lieu-269037.htm#:~:text=Th%C3%B4ng%20tin%20tr%C3%AAn%20C%C6%A1%20s%E1%BB%9F%20d%E1%BB%AF%20li%E1%BB%87u%20l%C3%BD%20l%E1%BB%8Bch%20t%C6%B0,/1/2026./. [truy cập ngày 09/2/2026].

24. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2022). *Báo cáo sơ kết 03 năm triển khai thi hành Luật Hộ tịch và thực hiện số hóa sổ hộ tịch trên địa bàn thành phố Cần Thơ*. Cần Thơ, 6-7.

25. Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. (2025). *Báo cáo tổng kết 15 năm thi hành Luật Nuôi con nuôi (từ ngày 01/01/2011 đến ngày 30/9/2025)*. Cần Thơ, 11.

26. Vintar, M., Kunstelj, M., & Leben, A. (2002, April). Delivering better quality public services through life-event portals. In *10th NISPAcce Annual Conference* Bratislaw: NISPAcce, 6.

27. Virat, S. (2023). Child Rights in the Digital Environment. *Issue 1 Indian JL & Legal Rsch.*, *5*, 1.

THỰC THI CÁC CAM KẾT QUỐC TẾ VỀ CHUYỂN ĐỔI XANH TRÊN NỀN TẢNG KINH DOANH CÓ TRÁCH NHIỆM: THÁCH THỨC TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

*Nguyễn Tuấn Kiệt**
*Đinh Tấn Đồng***

Tóm tắt: *Trong bối cảnh Việt Nam đã tham gia và cam kết thực hiện nhiều nghĩa vụ quốc tế về ứng phó với biến đổi khí hậu, thách thức đặt ra không chỉ nằm ở việc ban hành chính sách mà còn ở khả năng bảo đảm các cam kết đó được triển khai hiệu quả trong thực tiễn. Để bảo đảm tính bền vững của quá trình chuyển đổi xanh, các nghĩa vụ này cần được đặt trong khuôn khổ chuẩn mực về kinh doanh có trách nhiệm (Responsible Business Conduct – RBC), với cấu trúc "Bảo vệ – Tôn trọng – Khắc phục" theo Các Nguyên tắc Hướng dẫn của Liên Hợp Quốc về Kinh doanh và Quyền con người (UNGPs). Theo đó, doanh nghiệp cần tích hợp quản trị rủi ro môi trường và quyền con người vào hoạt động kinh doanh cốt lõi, trong khi Nhà nước có trách nhiệm thiết lập khuôn khổ pháp lý và bảo đảm các cơ chế giám sát, xử lý vi phạm và khắc phục hiệu quả.*

Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, yêu cầu này đặt ra những thách thức mới đối với việc phân định thẩm quyền, phối hợp quản lý và giám sát thực thi ở cấp địa phương. Thông qua phân tích các cơ chế như đối thoại xã hội, tham vấn cộng đồng và giải quyết khiếu nại môi trường – xã hội, bài viết làm rõ những thách thức trong tổ chức thực thi RBC ở cấp địa phương trong bối cảnh mô hình chính quyền hai cấp. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất hoàn thiện cơ chế phân định và phối hợp thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương nhằm bảo đảm các cam kết quốc tế về chuyển đổi xanh được triển khai một cách nhất quán và hiệu quả.

Từ khóa: *Biến đổi khí hậu; Chính quyền hai cấp; Chuyển đổi xanh; Kinh doanh có trách nhiệm.*

Abstract: *In the context of Vietnam's participation in and commitment to numerous international obligations on climate change mitigation and adaptation, the key challenge lies not only in policy formulation but also in ensuring the effective implementation of these commitments in practice. To ensure the sustainability of the green transition, these obligations should be framed within the normative framework of Responsible Business Conduct (RBC), structured around the three pillars of "Protect – Respect – Remedy" under the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). Accordingly, enterprises are required to integrate environmental and human rights risk management into their core business operations, while the State bears the responsibility to establish a clear legal framework and ensure effective mechanisms for monitoring, enforcement, and remediation.*

* ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
** ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

Within the context of organizing local government under a two-tier model, this requirement raises new challenges concerning the allocation of powers, coordination of governance, and oversight of implementation at the local level. By examining mechanisms such as social dialogue, community consultation, and environmental–social grievance handling, the article clarifies the challenges involved in implementing RBC at the local level under the two-tier local government model. On this basis, the article proposes improvements to the allocation and coordination of powers among local government levels in order to ensure that international commitments on green transition are implemented in a consistent and effective manner.

Keywords: *Climate change; Two-tier local government; Green transition; Responsible business conduct.*

1. Đặt vấn đề

Trước những thách thức ngày càng nghiêm trọng do biến đổi khí hậu gây ra, chuyển đổi xanh đã vượt ra khỏi khuôn khổ của một lựa chọn chính sách để trở thành yêu cầu tất yếu trong tiến trình phát triển bền vững[1]. Trong bối cảnh đó, Việt Nam đã tham gia và phê chuẩn nhiều điều ước quốc tế quan trọng về ứng phó với biến đổi khí hậu[2], qua đó cam kết cùng cộng đồng quốc tế hướng tới mục tiêu phát triển bền vững và trung hòa carbon. Các cam kết này không chỉ mang ý nghĩa chính trị mà còn đặt ra yêu cầu pháp lý về nội luật hóa và tổ chức thực thi trong thực tiễn.

Trong số các yêu cầu đó, vấn đề mang tính quyết định không nằm ở bản thân các cam kết, mà ở khả năng bảo đảm chúng được thực thi trong thực tế. Chuyển đổi xanh vì vậy không thể dừng lại ở các tuyên bố mang tính biểu tượng, mà phải được triển khai trước hết tại doanh nghiệp – nơi phát sinh phần lớn các tác động môi trường và xã hội. Điều này đòi hỏi các doanh nghiệp phải tích hợp quản trị rủi ro môi trường và quyền con người vào hoạt động kinh doanh cốt lõi, thay vì chỉ thực hiện các cam kết mang tính tự nguyện.

Trong bối cảnh đó, kinh doanh có trách nhiệm (*Responsible Business Conduct – RBC*) nổi lên như một khung chuẩn tắc quan trọng nhằm định hướng hành vi của doanh nghiệp và xác lập tương quan trách nhiệm giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Trên bình diện quốc tế, các Nguyên tắc hướng dẫn của Liên hợp quốc về Kinh doanh và Quyền con người (UNGPs) cấu trúc RBC theo ba trụ cột "*Bảo vệ – Tôn trọng – Khắc phục*", trong đó nghĩa vụ "*bảo vệ*" của Nhà nước giữ vai trò nền tảng thông qua việc thiết lập khuôn khổ pháp lý và bảo đảm cơ chế thực thi hiệu quả[3]. Theo khuôn khổ này, thực thi RBC không thể bị quy giản thành trách nhiệm đơn phương của doanh nghiệp, mà trước hết gắn với nghĩa vụ của Nhà nước trong việc bảo vệ con người trước các

1. Vũ Trọng Lâm. (2024). *Phát triển kinh tế xanh ở Việt Nam – Cơ sở lý luận, thực tiễn, định hướng và giải pháp. Trong phát triển kinh tế xanh – Lý luận và thực tiễn: Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia*. Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 11-12.

2. Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC). (2015). *Thỏa thuận Paris (Paris Agreement)*.

Chính phủ Việt Nam. (2021). *Tuyên bố/Cam kết của Thủ tướng Việt Nam tại COP26 về mục tiêu phát thải ròng bằng "0" vào năm 2050* [Bài phát biểu/tuyên bố].

Nhóm đối tác quốc tế & Việt Nam. (2022, 14 tháng 12). *Đối tác chuyển dịch năng lượng công bằng (Just Energy Transition Partnership – JETP) cho Việt Nam* [Thông cáo/tuyên bố công bố].

3. Văn phòng Cao ủy Liên Hợp Quốc về Nhân quyền (OHCHR). (2011). *Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework.*

tác động từ hoạt động kinh doanh và bảo đảm khả năng tiếp cận các cơ chế khắc phục hữu hiệu khi quyền và lợi ích bị xâm hại.

Từ góc độ này, chuyển đổi xanh không chỉ đặt ra các mục tiêu môi trường ở các chính sách vĩ mô, mà còn làm phát sinh những yêu cầu mới đối với cách thức tổ chức và vận hành hoạt động kinh doanh. Cách tiếp cận kinh doanh có trách nhiệm vì vậy đóng vai trò như một khuôn khổ chuẩn tắc nhằm định hướng doanh nghiệp tích hợp các yếu tố môi trường và xã hội vào hoạt động kinh doanh cốt lõi. Tuy nhiên, việc thực thi các chuẩn mực này không thể chỉ dựa vào sự tự nguyện của doanh nghiệp, mà phụ thuộc đáng kể vào năng lực tổ chức thực thi của Nhà nước, đặc biệt là của hệ thống chính quyền địa phương – nơi trực tiếp giám sát các hoạt động kinh tế và bảo đảm các cơ chế khắc phục đối với những tác động môi trường – xã hội phát sinh từ quá trình chuyển đổi xanh.

Trong bối cảnh Việt Nam đang chuyển đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng hai cấp, vấn đề phân định thẩm quyền, phối hợp quản lý và giám sát thực thi các chuẩn mực RBC đặt ra những thách thức mới đối với hiệu quả thực thi các cam kết quốc tế về chuyển đổi xanh. Từ đó, bài viết phân tích những thách thức phát sinh từ mô hình chính quyền địa phương hai cấp đối với việc thực thi các cam kết quốc tế về chuyển đổi xanh trên nền tảng RBC, đồng thời đề xuất hoàn thiện cơ chế phân định và phối hợp thẩm quyền ở cấp địa phương nhằm bảo đảm quá trình chuyển đổi xanh được triển khai một cách nhất quán và hiệu quả.

2. Tổng quan nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu

Trong thời gian dài, các nghiên cứu liên quan đến trách nhiệm của doanh nghiệp chủ yếu tiếp cận dưới góc độ CSR và thường xem đây như những hoạt động mang tính bổ trợ hoặc thiện nguyện bên ngoài hoạt động kinh doanh cốt lõi. Vì vậy, phần lớn các công trình trước đây tập trung vào khía cạnh quản trị doanh nghiệp, đạo đức kinh doanh hoặc phát triển bền vững, trong khi các phân tích dưới góc độ pháp lý về nghĩa vụ của doanh nghiệp và cơ chế thực thi của Nhà nước còn tương đối hạn chế.

Trong những năm gần đây, cùng với sự lan tỏa của các chuẩn mực quốc tế về RBC, các học giả bắt đầu quan tâm nhiều hơn đến việc tiếp cận vấn đề này dưới góc độ pháp lý và thể chế. Có thể kể đến một số công trình tiêu biểu mang tính hệ thống như sách chuyên khảo *Các tình huống thực tế tại Việt Nam về thực hành kinh doanh có trách nhiệm* do PGS.TS. Lê Quang Cảnh và TS. Đinh Lê Hải Hà đồng chủ biên (Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân, 2023), hoặc đề tài khoa học và công nghệ cấp Bộ *Hoàn thiện pháp luật về thực hành kinh doanh có trách nhiệm trong thực thi các cam kết quốc tế của Việt Nam* (mã số B2023–LPS–02) do PGS.TS. Trần Việt Dũng chủ nhiệm tại Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh. Các công trình này đã góp phần làm rõ nội hàm của RBC cũng như bước đầu phân tích yêu cầu hoàn thiện khung pháp lý nhằm thúc đẩy thực hành kinh doanh có trách nhiệm tại Việt Nam.

Tuy nhiên, các nghiên cứu hiện nay chủ yếu tập trung vào khung chuẩn tắc của RBC và nghĩa vụ của doanh nghiệp, trong khi vấn đề tổ chức thực thi ở cấp địa phương, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp, vẫn chưa được phân tích một cách hệ thống. Trong khi đó, sự thay đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương có thể tác động trực tiếp đến cơ chế giám sát, điều phối và bảo đảm thực thi các chuẩn mực RBC gắn với quá trình chuyển đổi xanh. Đây cũng chính là khoảng trống nghiên cứu mà bài viết này hướng tới làm rõ.

Về phương pháp nghiên cứu, bài viết sử dụng kết hợp một số phương pháp cơ bản, bao gồm phương pháp phân tích và tổng hợp tài liệu nhằm làm rõ khung lý luận về RBC và chuyển đổi xanh; phương pháp so sánh pháp luật để đối chiếu các chuẩn mực quốc tế và kinh nghiệm quốc tế với bối cảnh pháp luật Việt Nam; đồng thời áp dụng cách tiếp cận liên ngành, kết hợp giữa pháp luật, quản trị công và chính sách môi trường, nhằm phân tích các thách thức trong tổ chức thực thi các chuẩn mực RBC trong quá trình chuyển đổi xanh ở cấp địa phương.

3. Một số khái niệm quan trọng

3.1. Kinh doanh có trách nhiệm (RBC)

Theo quan điểm truyền thống, thường được gắn với lập luận của nhà kinh tế học Milton Friedman, doanh nghiệp trước hết có sứ mệnh trọng tâm là tối đa hóa giá trị cho cổ đông (*shareholder theory*), và đóng góp xã hội chủ yếu được hiểu thông qua việc tạo ra giá trị kinh tế trong khuôn khổ pháp luật[4].

Tuy nhiên, cùng với việc các tác động của hoạt động sản xuất – kinh doanh đối với con người và môi trường ngày càng rõ nét, kỳ vọng của các bên liên quan đối với vai trò của doanh nghiệp cũng dịch chuyển từ logic lợi nhuận thuần túy sang logic trách nhiệm[5]. Theo đó, quan điểm hiện đại nhấn mạnh yêu cầu doanh nghiệp phải tính đến và hài hòa lợi ích của các bên liên quan (*stakeholder theory*), gắn với cách tiếp cận RBC. Quan điểm này thường được đại diện bởi triết gia R. Edward Freeman, theo đó doanh nghiệp không chỉ có trách nhiệm đối với cổ đông mà còn đối với các bên liên quan như: người lao động, khách hàng, nhà cung cấp, cộng đồng địa phương, môi trường và Nhà nước[6]. Từ góc độ này, doanh nghiệp phải nhận diện, phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục các tác động tiêu cực đối với con người và môi trường, phát sinh từ hoạt động kinh doanh cốt lõi và chuỗi cung ứng của mình.

Sự dịch chuyển từ logic lợi nhuận sang logic trách nhiệm tất yếu kéo theo yêu cầu làm rõ nội hàm của chính khái niệm "*trách nhiệm*" trong hoạt động kinh doanh. Chính từ nhu cầu này, các thuật ngữ như "*trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp*" (CSR) và "*kinh doanh có trách nhiệm*" (RBC) được sử dụng ngày càng phổ biến. Tuy nhiên, trong thực tiễn, các thuật ngữ này đôi khi bị dùng thay thế cho nhau, dẫn đến sự nhập nhằng về nội dung và phạm vi hiểu.

Hiện nay, tại Việt Nam chưa có một văn bản quy phạm pháp luật thống nhất định nghĩa và ghi nhận thuật ngữ RBC như một nghĩa vụ pháp lý ràng buộc doanh nghiệp. Việc làm rõ khái niệm RBC vì vậy có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, bởi trong thực tiễn thường tồn tại sự nhập nhằng giữa RBC và CSR theo cách hiểu truyền thống: CSR thường được gắn với các hoạt động "*làm điều tốt*" mang tính bổ trợ (từ thiện, chiến dịch cộng đồng, hoạt động thiện nguyện…)[7]. Hiện nay,

---

4. Nguyễn Ngọc Bích, & Nguyễn Đình Cung. (2013). *Công ty, vốn, quản lý và tranh chấp: Theo Luật Doanh nghiệp 2005* (Tái bản lần thứ nhất). Nxb. Tri thức.

5. United Nations Development Programme (UNDP). (2024). *Sổ tay hướng dẫn tập huấn về thực hành kinh doanh có trách nhiệm* [Tài liệu PDF]. Truy cập ngày 21 tháng 01 năm 2026, từ https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-04/01._so_tay_huong_dan_dao_tao._rbhrdd_-_july_2023_0.pdf.

6. Trần Việt Dũng (Chủ nhiệm đề tài). (2025, tháng 5). *Hoàn thiện pháp luật về thực hành kinh doanh có trách nhiệm trong thực thi các cam kết quốc tế của Việt Nam: Báo cáo tóm tắt đề tài khoa học và công nghệ cấp bộ*. Bộ Giáo dục và Đào tạo – Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Freeman, R. E.. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman.

7. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), & Ủy ban Quyền con người của Úc. (2025, 24–25 tháng 11). *Giới thiệu kinh doanh có trách nhiệm* [Tài liệu tập huấn; Diễn giả: PGS. TS. Lê Quang Cảnh]. Hạ Long, Việt Nam.

CSR được hiểu là mang tính khuyến khích[8]. Nếu chỉ dừng ở cách tiếp cận CSR theo nghĩa truyền thống, trách nhiệm của doanh nghiệp đối với con người và môi trường có nguy cơ bị giản lược thành các hoạt động bên lề mang tính bù trừ và tách rời khỏi hoạt động cốt lõi; thậm chí có thể bị sử dụng như một công cụ *marketing*, trong khi các rủi ro và vi phạm lại phát sinh ngay trong vận hành sản xuất – kinh doanh thường ngày (đối xử với người lao động, an toàn – vệ sinh lao động, phát thải, xả thải…).

Ngược lại, RBC phản ánh một cách tiếp cận kinh doanh khác với CSR truyền thống: trọng tâm không phải là doanh nghiệp lựa chọn làm thêm điều tốt để bù trừ, mà là yêu cầu doanh nghiệp làm đúng ngay trong hoạt động cốt lõi, thông qua việc tích hợp các mục tiêu môi trường – xã hội vào quản trị doanh nghiệp và quản trị chuỗi cung ứng[9]. Theo cách tiếp cận của OECD, RBC nhấn mạnh trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc nhận diện, phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục các tác động bất lợi liên quan đến quyền con người, lao động và môi trường thông qua hệ thống quản trị nội bộ và cơ chế kiểm soát trong chuỗi cung ứng, thay vì chỉ dừng ở những hoạt động CSR mang tính tự nguyện[10]. Thế giới đang đối mặt với ba cuộc khủng hoảng toàn cầu: biến đổi khí hậu, mất đa dạng sinh học và ô nhiễm. Các doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy nền kinh tế bền vững bằng cách giải quyết các thách thức môi trường toàn cầu, khu vực và địa phương[11]. Trên cơ sở đó, RBC có thể được hiểu như một cách tiếp cận kinh doanh theo đó doanh nghiệp không chỉ theo đuổi hiệu quả kinh tế, mà còn phải tích hợp việc tôn trọng quyền con người và bảo vệ môi trường vào hoạt động kinh doanh cốt lõi; đồng thời triển khai các biện pháp nhận diện, phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục đối với các tác động tiêu cực phát sinh từ hoạt động của mình hoặc trong chuỗi cung ứng.

3.2. Khái niệm chuyển đổi xanh

Chuyển đổi xanh được hiểu là một quá trình chuyển biến toàn diện của xã hội, nhằm thiết lập một mô hình phát triển tôn trọng các giới hạn sinh thái của hành tinh. Mục tiêu căn bản của quá trình này là hướng tới việc thiết lập một nền kinh tế xanh. Do đó, để làm rõ khái niệm chuyển đổi xanh thì cũng cần làm rõ nội hàm của thuật ngữ kinh tế xanh – một khái niệm có phạm vi vượt xa lĩnh vực kinh tế thuần túy.

Thuật ngữ "*kinh tế xanh*" lần đầu tiên được đề cập trong báo cáo *Designing a Green Economy*, trình lên Chính phủ Anh năm 1989 bởi một nhóm các nhà kinh tế môi trường, dưới sự thúc đẩy của John Gummer và Zac Goldsmith[12]. Tuy nhiên, phải đến năm 2008, trong bối cảnh khủng hoảng tài chính toàn cầu, khái niệm này mới được huy động ở quy mô rộng lớn. Khi đó, Chương

8. UNDP Việt Nam. (2022). *Tham vấn Chương trình hành động quốc gia về thực hành kinh doanh có trách nhiệm.* Truy cập ngày 21 tháng 01 năm 2026, từ https://www.undp.org/vi/vietnam/press-releases/tham-van-chuong-trinh-hanh-dong-quoc-gia-ve-thuc-hanh-kinh-doanh-co-trach-nhiem.

9. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), & Ủy ban Quyền con người của Úc. (2025, 24–25 tháng 11). Giới thiệu kinh doanh có trách nhiệm [Tài liệu tập huấn; Diễn giả: PGS. TS. Lê Quang Cảnh]. Hạ Long, Việt Nam.

10. Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD). (2018). *Hướng dẫn của OECD về thẩm định hành vi kinh doanh có trách nhiệm (bản tiếng Việt)* [Tài liệu PDF]. Truy cập ngày 21 tháng 1 năm 2026, từ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/vi/publications/reports/2018/02/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct_c669bd57/d50bea34-vi.pdf.

11. OECD. (2023). *Conduite responsable des entreprises, environnement et changement climatique*. Organisation de coopération et de développement économiques. Consulté le 21 Janvier 2026, à l'adresse https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct/responsible-business-conduct-environment-and-climate-change.html.

12. Hoàng Văn Hoan. (2024). Tính tất yếu và điều kiện phát triển kinh tế xanh. Trong *Phát triển kinh tế xanh – Lý luận và thực tiễn: Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia.* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 52.

trình Môi trường Liên Hợp Quốc (UNEP) đã đưa khái niệm này trở lại chương trình nghị sự quốc tế, nhấn mạnh sự cần thiết phải triển khai các "*kế hoạch phục hồi xanh*" trong những lĩnh vực then chốt, hướng tới tăng trưởng xanh và cuối cùng là kinh tế xanh – được xem như một lối thoát khả dĩ cho khủng hoảng kinh tế và là con đường dẫn tới phát triển bền vững[13].

Năm 2011, UNEP chính thức định hình khái niệm này trong báo cáo *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, theo đó kinh tế xanh được định nghĩa là: "*Một nền kinh tế dẫn tới sự cải thiện phúc lợi con người và công bằng xã hội, đồng thời giảm đáng kể các rủi ro môi trường và tình trạng khan hiếm tài nguyên*."

Kể từ đó, khái niệm kinh tế xanh đã được cộng đồng quốc tế chính thức thừa nhận, đặc biệt tại Hội nghị Liên Hợp Quốc về Phát triển bền vững Rio+20 (tháng 6 năm 2012). Cho đến nay, khái niệm kinh tế xanh vẫn là một trong những trụ cột của các chiến lược toàn cầu về môi trường và phát triển. Cách tiếp cận của UNEP nổi bật bởi tính tích hợp, khi đồng thời kết nối nhiều mục tiêu mà không giới hạn trong cách tiếp cận thuần túy kỹ thuật hoặc môi trường. Theo đó, kinh tế xanh cần được hiểu như sự tích hợp của các mục tiêu sau: tăng trưởng kinh tế, bảo vệ môi trường, cải thiện điều kiện sống và công bằng xã hội.

Trong bối cảnh đó, kinh tế xanh đại diện cho mô hình lý tưởng của xã hội đương đại, còn chuyển đổi xanh là con đường phải đi, là hành động cần thực hiện để đạt tới mô hình này. Một trong những trục nổi bật nhất của tiến trình chuyển đổi là mục tiêu "*phát thải ròng bằng không*" (*net zero*). Cụ thể hơn, chuyển đổi thường được gắn với mục tiêu trung hòa carbon vào năm 2050. Nội dung của quá trình này dựa trên nhiều trụ cột, bao gồm:

- Giảm phát thải khí nhà kính và thích ứng với biến đổi khí hậu;
- Chuyển dịch năng lượng, từ nhiên liệu hóa thạch sang năng lượng tái tạo;
- Phát triển kinh tế tuần hoàn và sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên;
- Bảo tồn đa dạng sinh học và phục hồi các hệ sinh thái bị suy thoái.

4. Trách nhiệm của nhà nước và thách thức với mô hình chính quyền địa phương hai cấp

4.1. Trách nhiệm của Nhà nước

Khi tham chiếu đến UNGPs, RBC không phải là một tuyên ngôn đạo đức chung chung, mà được cấu trúc theo ba trụ cột: (1) nghĩa vụ của Nhà nước trong việc bảo vệ con người trước các vi phạm do bên thứ ba gây ra; (2) trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc tôn trọng quyền con người; và (3) quyền tiếp cận các biện pháp khắc phục hiệu quả của nạn nhân. Trong cấu trúc này, nghĩa vụ "*bảo vệ*" và việc bảo đảm các cơ chế "*khắc phục*" hữu hiệu giữ vai trò nền tảng, bởi chúng quyết định mức độ các chuẩn mực RBC có thể được chuyển hóa thành các yêu cầu ràng buộc và được bảo đảm thực thi trong thực tiễn. Nếu "*trách nhiệm*" chỉ được hiểu như một lựa chọn tùy nghi để mỗi doanh nghiệp tự diễn giải và tự thực hành, thì RBC dễ bị kéo về logic CSR theo nghĩa truyền thống, qua đó khó hình thành chuẩn mực hành vi nhất quán và khó tạo ra tác động thực chất.

13. Phạm Thị Kim Huế. (2024). Bản chất của kinh tế xanh và điều kiện để chuyển đổi nền kinh tế Việt Nam sang mô hình kinh tế xanh. *Trong Phát triển kinh tế xanh – Lý luận và thực tiễn: Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia.* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 84-85.

Từ cách tiếp cận đó, Nhà nước không chỉ là chủ thể ban hành quy phạm, mà còn phải bảo đảm tính hiệu lực của pháp luật thông qua năng lực tổ chức thực thi, giám sát và thiết lập các cơ chế xử lý vi phạm cũng như khắc phục hậu quả khi quyền và lợi ích bị xâm hại. Cụ thể, nghĩa vụ nền tảng của Nhà nước là bảo vệ cá nhân trước các hành vi xâm hại quyền con người do bên thứ ba – bao gồm doanh nghiệp – gây ra trong phạm vi lãnh thổ và/hoặc thẩm quyền của mình. Nghĩa vụ này không chỉ hàm ý việc "*không vi phạm*", mà còn đòi hỏi Nhà nước áp dụng các biện pháp thích hợp nhằm ngăn chặn, điều tra, xử lý và bảo đảm khắc phục đối với các hành vi xâm hại. Nói cách khác, RBC đặt Nhà nước vào vị trí kiến tạo và duy trì các điều kiện thể chế để thị trường vận hành trong những giới hạn pháp lý và chuẩn mực liên quan đến quyền con người, môi trường và lao động.

Chính từ nền tảng đó hình thành quá trình chuyển tiếp từ các chuẩn tắc tham chiếu mang tính "*luật mềm*" sang nội luật hóa/pháp điển hóa trong hệ thống pháp luật quốc gia, đồng thời thiết lập cơ chế bảo đảm thực thi trên thực tế. Đáng chú ý, quá trình này trong nhiều trường hợp không chỉ dừng ở việc tham chiếu mang tính "*khuyến nghị*", mà đã được chuyển hóa thành các nghĩa vụ pháp lý ràng buộc dưới dạng những đạo luật về thẩm định trách nhiệm/kiểm soát rủi ro (*due diligence*) để bảo đảm cho hoạt động kinh doanh có trách nhiệm[14] (đối với tác động đến quyền con người và môi trường). Điển hình, tại Pháp, Luật số 2017-399 ngày 27/3/2017 về "*nghĩa vụ cảnh giác*" (*devoir de vigilance*) đặt ra nghĩa vụ đối với các doanh nghiệp thuộc phạm vi điều chỉnh phải xây dựng, công bố và triển khai "*kế hoạch cảnh giác*" nhằm nhận diện và ngăn ngừa các xâm hại nghiêm trọng đối với quyền con người, sức khỏe – an toàn và môi trường phát sinh từ hoạt động của doanh nghiệp, các công ty bị kiểm soát, cũng như một phần quan hệ chuỗi giá trị.

Nói cách khác, thiết kế quy phạm và bảo đảm thực thi là hai chiều cạnh tương hỗ, không thể vận hành tách rời: quy phạm chỉ có hiệu lực khi được bảo đảm bởi năng lực tổ chức thực thi, cơ chế giám sát, xử lý vi phạm và bảo đảm khắc phục. Vì vậy, ngay từ khâu xây dựng quy phạm, cần đồng thời tính đến yêu cầu thực thi, đặc biệt là phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế phối hợp của từng cơ quan nhà nước trong giám sát, xử lý vi phạm và bảo đảm khắc phục, nhằm tránh tình trạng "*có luật nhưng bỏ ngỏ thực thi*", đặc biệt trong các lĩnh vực có tác động trực tiếp đến môi trường, lao động và cộng đồng địa phương.

4.2. Các thách thức và khuyến nghị đối với mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Trong bối cảnh Việt Nam thúc đẩy chuyển đổi xanh, yêu cầu bảo đảm thực thi các chuẩn mực về RBC trở nên đặc biệt quan trọng, nhất là khi mô hình chính quyền địa phương hai cấp đặt ra một thách thức kép: vừa tinh gọn bộ máy, vừa duy trì năng lực quản trị đủ mạnh để giám sát các hoạt động kinh tế - xã hội gắn với quá trình chuyển đổi. Từ góc độ UNGPs, các cơ chế như đối thoại xã hội, tham vấn cộng đồng và tiếp cận các biện pháp khắc phục đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm thực thi các trụ cột "*bảo vệ*" và "*khắc phục*" của RBC ở cấp địa phương.

Thứ nhất, về đối thoại xã hội. Đây là một cơ chế quan trọng nhằm bảo đảm các bên liên quan, đặc biệt là người lao động và đại diện của họ, có thể tham gia vào quá trình thảo luận và giám sát các quyết định liên quan đến chuyển đổi xanh. Ở góc độ quản trị, đối thoại xã hội vừa là công cụ

14. OECD. (2023). *Managing climate risks and impacts through due diligence for responsible business conduct*. Paris: OECD Publishing. Retrieved January 21, 2026, from https://www.oecd.org/en/publications/managing-climate-risks-and-impacts-through-due-diligence-for-responsible-business-conduct_8aee4fce-en/full-report.html.

phòng ngừa rủi ro, vừa là phương thức phân bổ nghĩa vụ và lợi ích một cách minh bạch giữa các chủ thể liên quan. Các bên cần trao đổi rõ ràng về các vấn đề như hỗ trợ tài chính, đào tạo lại, điều chuyển lao động và bảo đảm việc làm. Thiếu đối thoại, các quyết định liên quan đến chuyển đổi có thể thiếu minh bạch và làm gia tăng rủi ro xung đột xã hội trong quá trình triển khai các dự án xanh. Trong cơ chế này, công đoàn giữ vai trò đại diện cho người lao động để tham gia đối thoại với người sử dụng lao động. Chính quyền địa phương không trực tiếp tham gia vào quá trình đối thoại, nhưng có trách nhiệm bảo đảm các điều kiện thể chế để đối thoại được tổ chức minh bạch và hiệu quả, đồng thời giám sát việc thực thi các cam kết đạt được giữa các bên. Trong bối cảnh đó, chính quyền địa phương giữ vai trò trung gian thể chế, tạo lập không gian đối thoại, điều phối lợi ích giữa doanh nghiệp, người lao động và cộng đồng, đồng thời giám sát việc thực hiện các cam kết liên quan đến môi trường và lao động. Tuy nhiên, hiện nay pháp luật vẫn chưa thiết kế các quy định cụ thể gắn cơ chế đối thoại xã hội với các yêu cầu quản trị trong tiến trình chuyển đổi xanh ở cấp địa phương, khiến công cụ này chưa phát huy đầy đủ vai trò điều tiết trong bối cảnh chuyển đổi kinh tế - môi trường.

Thứ hai, về tham vấn cộng đồng. Đây là điều kiện thiết yếu nhằm nhận diện sớm các tác động môi trường – xã hội phát sinh từ các dự án gắn với chuyển đổi xanh, đồng thời tạo điều kiện để cộng đồng địa phương tham gia vào quá trình ra quyết định. Trên thực tế, các dự án "*xanh*" có thể kéo theo những hệ quả xã hội – môi trường cục bộ (liên quan đến đất đai, sinh kế hoặc thay đổi cấu trúc sử dụng tài nguyên), trong khi lợi ích thường được trình bày ở tầm vĩ mô. Do đó, tham vấn không thể chỉ dừng ở một thủ tục trong hồ sơ Đánh giá tác động môi trường, mà cần trở thành một cơ chế nhằm nhận diện rủi ro và điều chỉnh giải pháp quản trị ngay từ giai đoạn đầu của dự án. Pháp luật hiện hành đặt trách nhiệm tham vấn lên chủ dự án và yêu cầu công khai, giải trình. Tuy nhiên, khi chủ dự án đồng thời là bên tổ chức tham vấn, nguy cơ hình thức hóa khó tránh khỏi nếu thiếu cơ chế giám sát độc lập và thẩm định thực chất. Trong mô hình hai cấp, thách thực đặt ra nằm ở phân định trách nhiệm: nếu tập trung ở cấp tỉnh, quá trình tham vấn có thể xa rời thực tiễn địa bàn; nếu chỉ giao cho cấp xã, việc đánh giá các tác động liên xã hoặc vượt ranh giới hành chính sẽ gặp nhiều hạn chế. Vì vậy, cần thiết kế cơ chế kết hợp, theo đó cấp xã tổ chức và ghi nhận ý kiến tại chỗ, trong khi cấp tỉnh đảm nhiệm vai trò chuẩn hóa quy trình, thẩm định chất lượng và điều phối khi phạm vi tác động vượt quá năng lực của cấp cơ sở.

Thứ ba, về trụ cột "*khắc phục*". Chuyển đổi xanh là một quá trình có tính liên ngành, đồng thời tác động đến nhiều lĩnh vực như môi trường, quan hệ lao động, đầu tư và sinh kế của người dân. Theo cấu trúc "*Bảo vệ – Tôn trọng – Khắc phục*" của UNGPs, việc bảo đảm quyền tiếp cận các biện pháp khắc phục hữu hiệu không chỉ là hệ quả của trách nhiệm doanh nghiệp, mà trước hết gắn với nghĩa vụ của Nhà nước trong việc thiết lập cơ chế pháp lý và thể chế bảo đảm thực thi. Trong khuôn khổ pháp luật Việt Nam, người dân và người lao động có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện hành chính hoặc yêu cầu bồi thường thiệt hại khi quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại. Tuy nhiên, do các tác động của chuyển đổi xanh thường mang tính đa chiều (môi trường, lao động, đất đai, đầu tư…), cơ chế giải quyết hiện nay được phân bổ theo từng lĩnh vực quản lý chuyên ngành. Trên thực tế, người bị ảnh hưởng có thể phải tiếp cận nhiều cơ quan khác nhau, tuân thủ các trình tự thủ tục riêng biệt, dẫn đến kéo dài thời gian xử lý và gia tăng chi phí tiếp cận công lý. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, nếu không thiết kế cơ chế phối hợp liên ngành hiệu quả và bảo đảm tính minh bạch trong xử lý khiếu nại môi trường – xã hội, thì

nguy cơ phân mảnh trách nhiệm và chậm trễ trong khắc phục là hiện hữu. Khi đó, trụ cột "*khắc phục*" theo UNGPs có thể tồn tại về mặt hình thức trong hệ thống pháp luật, nhưng chưa được bảo đảm đầy đủ về hiệu quả thực tiễn. Vì vậy, cần thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành hiệu quả trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, nhằm đơn giản hóa thủ tục, bảo đảm tính minh bạch và nâng cao khả năng tiếp cận các biện pháp khắc phục hữu hiệu cho người bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển đổi xanh.

5. Kết luận

Chuyển đổi xanh không chỉ là một định hướng chính sách môi trường, mà là một quá trình tái cấu trúc mô hình phát triển kinh tế – xã hội nhằm bảo đảm tăng trưởng trong các giới hạn sinh thái của hành tinh. Trong bối cảnh Việt Nam đã tham gia và chấp nhận nhiều nghĩa vụ quốc tế về khí hậu, hiệu lực của các cam kết này không thể chỉ được đánh giá thông qua các tuyên bố chính sách hay chương trình hành động, mà phải được kiểm chứng bằng năng lực tổ chức thực thi trong thực tiễn.

Đặt trong khuôn khổ chuẩn mực về RBC theo UNGPs, việc thực hiện chuyển đổi xanh đòi hỏi sự kết hợp giữa trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc quản trị rủi ro môi trường – xã hội và vai trò của Nhà nước trong việc thiết lập khuôn khổ pháp lý, giám sát thực thi và bảo đảm các cơ chế khắc phục hiệu quả. Trong mối quan hệ này, chính quyền địa phương giữ vị trí đặc biệt quan trọng, bởi đây là cấp chính quyền trực tiếp quản lý các hoạt động kinh tế – xã hội và các dự án có tác động đến môi trường và cộng đồng.

Trong bối cảnh Việt Nam đang chuyển đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo hướng hai cấp, thách thức trọng tâm không chỉ nằm ở việc điều chỉnh cấu trúc hành chính, mà còn ở việc bảo đảm sự phân định thẩm quyền rõ ràng và cơ chế phối hợp hiệu quả trong thực thi các chuẩn mực RBC. Vì vậy, việc hoàn thiện khung pháp lý theo hướng tăng cường vai trò giám sát của chính quyền địa phương, đồng thời thiết lập các cơ chế phối hợp liên ngành và liên cấp trong các lĩnh vực như đối thoại xã hội, tham vấn cộng đồng và giải quyết khiếu nại môi trường – xã hội, là điều kiện quan trọng để bảo đảm các cam kết quốc tế về chuyển đổi xanh được triển khai một cách nhất quán và hiệu quả trong thực tiễn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Trọng Lâm. (2024). Phát triển kinh tế xanh ở Việt Nam - Cơ sở lý luận, thực tiễn, định hướng và giải pháp. Trong *Phát triển kinh tế xanh - Lý luận và thực tiễn: Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia* (tr. 11-12). Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

2. Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC). (2015). *Thỏa thuận Paris (Paris Agreement)*.

3. Chính phủ Việt Nam. (2021). *Tuyên bố/Cam kết của Thủ tướng Việt Nam tại COP26 về mục tiêu phát thải ròng bằng "0" vào năm 2050* [Bài phát biểu/tuyên bố].

4. Nhóm đối tác quốc tế & Việt Nam. (2022, 14 tháng 12). *Đối tác chuyển dịch năng lượng công bằng (Just Energy Transition Partnership - JETP) cho Việt Nam* [Thông cáo/tuyên bố công bố].

5. Văn phòng Cao ủy Liên Hợp Quốc về Nhân quyền (OHCHR). (2011). *Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework*.

6. Nguyễn Ngọc Bích, & Nguyễn Đình Cung. (2013). *Công ty, vốn, quản lý và tranh chấp: Theo Luật Doanh nghiệp 2005* (Tái bản lần thứ nhất). Nhà xuất bản Tri thức.

7. United Nations Development Programme (UNDP). (2024). *Sổ tay hướng dẫn tập huấn về thực hành kinh doanh có trách nhiệm* [Tài liệu PDF]. Truy cập ngày 21 tháng 1 năm 2026, từ https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-04/01._so_tay_huong_dan_dao_tao._rbhrdd_-_july_2023_0.pdf.

8. Trần Việt Dũng (Chủ nhiệm đề tài). (2025, tháng 5). *Hoàn thiện pháp luật về thực hành kinh doanh có trách nhiệm trong thực thi các cam kết quốc tế của Việt Nam: Báo cáo tóm tắt đề tài khoa học và công nghệ cấp bộ*. Bộ Giáo dục và Đào tạo – Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

9. Freeman, R. E.. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman.

10. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), & Ủy ban Quyền con người của Úc. (2025, 24–25 tháng 11). *Giới thiệu kinh doanh có trách nhiệm* [Tài liệu tập huấn; Diễn giả: PGS. TS. Lê Quang Cảnh]. Hạ Long, Việt Nam.

11. UNDP Việt Nam. (2022). *Tham vấn Chương trình hành động quốc gia về thực hành kinh doanh có trách nhiệm.* Truy cập ngày 21 tháng 01 năm 2026, từ https://www.undp.org/vi/vietnam/press-releases/tham-van-chuong-trinh-hanh-dong-quoc-gia-ve-thuc-hanh-kinh-doanh-co-trach-nhiem.

12. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), & Ủy ban Quyền con người của Úc. (2025, 24–25 tháng 11). *Giới thiệu kinh doanh có trách nhiệm* [Tài liệu tập huấn; Diễn giả: PGS. TS. Lê Quang Cảnh]. Hạ Long, Việt Nam.

13. Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD). (2018). *Hướng dẫn của OECD về thẩm định hành vi kinh doanh có trách nhiệm (bản tiếng Việt)* [Tài liệu PDF]. Truy cập ngày 21 tháng 1 năm 2026, từ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/vi/publications/reports/2018/02/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct_c669bd57/d50bea34-vi.pdf.

14. OECD. (2023). *Conduite responsable des entreprises, environnement et changement climatique*. Organisation de coopération et de développement économiques. Consulté le 21 Janvier 2026, à l'adresse https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct/responsible-business-conduct-environment-and-climate-change.html.

15. Hoàng Văn Hoan. (2024). Tính tất yếu và điều kiện phát triển kinh tế xanh. Trong *Phát triển kinh tế xanh – Lý luận và thực tiễn: Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia* (tr. 52). Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

16. Phạm Thị Kim Huế. (2024). Bản chất của kinh tế xanh và điều kiện để chuyển đổi nền kinh tế Việt Nam sang mô hình kinh tế xanh. Trong *Phát triển kinh tế xanh – Lý luận và thực tiễn: Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia* (tr. 84–85). Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

17. OECD. (2023). *Managing climate risks and impacts through due diligence for responsible business conduct*. Paris: OECD Publishing. Retrieved January 21, 2026, from https://www.oecd.org/en/publications/managing-climate-risks-and-impacts-through-due-diligence-for-responsible-business-conduct_8aee4fce-en/full-report.html.

18. Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP). (2022, 8 tháng 12). *Chuyển đổi công bằng là gì? Và vì sao điều này quan trọng?* UNDP Climate Promise (Blog). Truy cập ngày 21 tháng 1 năm 2026, từ https://climatepromise.undp.org/fr/news-and-stories/quest-ce-que-la-transition-juste-et-pourquoi-est-ce-important.\

19. Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP). (2022, 8 tháng 12). *Chuyển đổi công bằng là gì? Và vì sao điều này quan trọng?* UNDP Climate Promise (Blog). Truy cập ngày 21 tháng 1 năm 2026, từ https://climatepromise.undp.org/fr/news-and-stories/quest-ce-que-la-transition-juste-et-pourquoi-est-ce-important.

20. Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). (2025). *Hướng dẫn về chuyển đổi công bằng hướng tới nền kinh tế và xã hội bền vững về môi trường cho tất cả mọi người (bản tiếng Việt)* [Tài liệu PDF]. Truy cập ngày 21 tháng 1 năm 2026, từ https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-08/JUST%20TRANSITION%20Guidelines%20Vie.pdf

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ DỮ LIỆU CÁ NHÂN TRONG HÀNH CHÍNH ĐIỆN TỬ THEO MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

*Nguyễn Võ Linh Giang**
*Dư Phước Thoại***

Tóm tắt: *Trong tiến trình xây dựng Chính phủ điện tử và chuyển đổi số quốc gia, hành chính điện tử đóng vai trò quan trọng trong cung cấp các dịch vụ công trực tuyến đồng thời tăng tính minh bạch trong thủ tục hành chính. Tuy nhiên, việc áp dụng hành chính điện tử có khả năng dẫn đến rủi ro liên quan đến dữ liệu cá nhân, nhất là khi mô hình chính quyền địa phương hai cấp được triển khai dẫn đến việc chuyển các dữ liệu do cấp huyện quản lý về cấp xã hoặc lên cấp tỉnh. Bài viết phân tích thực trạng pháp luật và đề xuất hoàn thiện quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân trong hành chính điện tử theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp dựa trên các tiêu chí về phân cấp, phân quyền bảo vệ dữ liệu giữa cấp tỉnh và cấp xã, về sự khác biệt trong quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân và pháp luật hành chính điện tử, về tiêu chuẩn và quy trình bảo mật dữ liệu cá nhân và cuối cùng là trách nhiệm khi có xâm phạm dữ liệu cá nhân.*

Từ khoá: *bảo vệ dữ liệu cá nhân, chính quyền địa phương, dữ liệu cá nhân, hành chính điện tử*

Abstract: *In the process of building e-government and implementing the national digital transformation agenda, e-administration plays a crucial role in delivering online public services and enhancing transparency in administrative procedures. However, the application of e-administration also entails potential risks to personal data, particularly in the context of adoption of the two levels of local government model, which requires the transfer of data previously managed at the district level to the commune level or upward to the provincial level. This article analyzes the current legal framework and proposes improvements to regulations on personal date protection in e-administration under the two levels of local government model. The proposed reforms are based on several criteria, including the allocation and decentralization of data protection responsibilities between provincial and commune authorities, inconsistencies between personal data protection regulations and e-administration law, standards and procedures for personal data security and liability in cases of personal data breaches.*

Keywords: *personal data protection, local government, personal data, e-administration.*

* TS; Khoa Luật Dân sự, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.
** ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

Đặt vấn đề:

Dữ liệu cá nhân là dữ liệu số hoặc thông tin dưới dạng khác xác định hoặc giúp xác định một con người cụ thể, bao gồm: dữ liệu cá nhân cơ bản và dữ liệu cá nhân nhạy cảm. Dữ liệu cá nhân sau khi khử nhận dạng không còn là dữ liệu cá nhân"[1]. "Bảo vệ dữ liệu cá nhân là việc cơ quan, tổ chức, cá nhân sử dụng lực lượng, phương tiện, biện pháp để phòng, chống hoạt động xâm phạm dữ liệu cá nhân"[2].

Hành chính điện tử là cách gọi ngắn gọn của thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử, là "*việc cơ quan, tổ chức, cá nhân tiến hành toàn bộ hoặc một số bước thực hiện thủ tục hành chính, thủ tục giải quyết công việc bằng phương tiện điện tử thông qua một số dịch vụ công trực tuyến*[3].

Mô hình chính quyền hai cấp có thể được hiểu là cách thức tổ chức bộ máy chính quyền địa phương trong đó chỉ tồn tại hai cấp đơn vị hành chính có cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính tương ứng; mô hình này phản ánh sự tổ chức đơn giản về mặt hình thức, nhưng yêu cầu cao hơn về năng lực, thẩm quyền và trách nhiệm của cả hai cấp còn lại[4]. Tại Việt Nam, chính quyền địa phương hai cấp được triển khai chính thức từ ngày 01 tháng 7 năm 2025, là một trong những chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm khắc phục những hạn chế của bộ máy cũ, bao gồm sự cồng kềnh, chồng chéo chức năng và tinh giản biên chế[5]. Chính quyền địa phương hai cấp được hiểu là mô hình tổ chức trong đó hệ thống chính quyền chỉ được bố trí ở hai cấp: cấp tỉnh (bao gồm tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) và cấp xã (bao gồm xã, phường, đặc khu). Việc cắt bỏ cấp trung gian mang lại nhiều tác động như rút ngắn tầng nấc quản lý, tăng tính trực tiếp trong chỉ đạo, điều hành, đồng thời mở rộng quyền hạn, trách nhiệm cho cấp tỉnh và cấp xã[6].

Chuyển đổi số trong hành chính công không chỉ dừng lại ở cung cấp dịch vụ công trực tuyến, mà còn bao gồm xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, kết nối chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan nhà nước thông qua trục liên thông quốc gia, triển khai định danh điện tử (eID) và hệ thống thanh toán không dùng tiền mặt trong các giao dịch hành chính. Những cải tiến này góp phần rút ngắn thời gian xử lý hồ sơ, giảm chi phí thủ tục và nâng cao tính minh bạch trong cung cấp dịch vụ công[7]. Việc chuyển đổi số trong hành chính công kết hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp bên cạnh những thuận lợi về mặt tổ chức bộ máy chính quyền địa phương và thuận tiện cho người dân trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính, còn đặt ra vấn đề liên quan đến bảo

1. Khoản 1 Điều 2 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025; danh mục dữ liệu cá nhân cơ bản và nhạy cảm được quy định lần lượt tại Điều 3 và Điều 4 Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân.

2. Khoản 4 Điều 2 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025.

3. Khoản 2 Điều 3 Nghị định số 45/2020/NĐ-CP ngày 08/4/2020 của Chính phủ về thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử.

4. Nguyễn Đức Tính (2025). So sánh về tổ chức chính quyền địa phương giữa Việt Nam và một số nước. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp - Thực trạng tại thành phố Hồ Chí Minh và giải pháp*. Trường Đại học Kinh tế - Luật, TP. HCM, 170.

5. Nguyễn Thị Thu Hoà (2025). Giải quyết những vấn đề phát sinh sau vận hành chính quyền địa phương 2 cấp tại thành phố Hồ Chí Minh. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp - Thực trạng tại thành phố Hồ Chí Minh và giải pháp*. Trường Đại học Kinh tế - Luật, 19.

6. Nguyễn Đức Tính. So sánh về tổ chức chính quyền địa phương giữa Việt Nam và một số nước. tlđd, tr. 173.

7. Nguyễn Quốc Sửu (2025). Kiện toàn bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam: Thách thức từ di sản cũ và yêu cầu đổi mới. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp - Thực trạng tại thành phố Hồ Chí Minh và giải pháp*. Trường Đại học Kinh tế - Luật, TP. HCM, tr. 6.

vệ dữ liệu cá nhân - yếu tố không thể thiếu trong quá trình xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, hành chính điện tử có tính đặc thù hơn các lĩnh vực xử lý dữ liệu khác vì quá trình xử lý dữ liệu diễn ra liên tục, xuyên suốt giữa nhiều cơ quan và nhiều cấp quản lý. Dữ liệu cá nhân không chỉ được thu thập mà còn được chia sẻ, đồng bộ và khai thác trên các hệ thống dùng chung nhằm phục vụ cho quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, trong quá trình quản lý nhà nước số lượng chủ thể tham gia vào quá trình xử lý dữ liệu có thể gia tăng, điều này dẫn đến nguy cơ chồng chéo trách nhiệm, khó xác định chủ thể chịu trách nhiệm khi xảy ra vi phạm hoặc rò rỉ dữ liệu cá nhân. Ngoài ra, hành chính điện tử đòi hỏi việc kết nối và lưu chuyển dữ liệu theo thời gian thực để bảo đảm tính liên tục của hoạt động quản lý nhà nước. Vì vậy, yêu cầu bảo vệ dữ liệu cá nhân trong lĩnh vực này cao hơn nhiều so với các hoạt động xử lý dữ liệu đơn lẻ hoặc mang tính nội bộ ở các lĩnh vực khác.

Để bảo vệ dữ liệu cá nhân, cơ quan, tổ chức phải sử dụng lực lượng phương tiện và biện pháp để phòng, chống hoạt động xâm phạm dữ liệu cá nhân[8]. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, các lực lượng, phương tiện và biện pháp được thể hiện trong quy định về phân cấp quản lý dữ liệu cùng với sự khác biệt trong quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân và pháp luật về hành chính điện tử cũng như các tiêu chuẩn và quy trình bảo mật dữ liệu cá nhân và trách nhiệm khi có xâm phạm dữ liệu cá nhân. Tuy nhiên, các quy định này vẫn còn nhiều bất cập, dẫn đến việc bảo vệ dữ liệu cá nhân trong hành chính điện tử chưa thật sự hiệu quả khi triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

1. Sự phân cấp, phân quyền bảo vệ dữ liệu giữa cấp tỉnh và cấp xã

1.1. Quy định pháp luật

Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 đặt ra các nguyên tắc bảo vệ dữ liệu cá nhân như dữ liệu cá nhân phải được thu thập, xử lý đúng phạm vi, mục đích cụ thể, rõ ràng, tuân thủ quy định của pháp luật, bảo đảm tính chính xác và được chỉnh sửa, cập nhật, bổ sung khi cần thiết[9] v.v. Bên cạnh đó, chủ thể của dữ liệu có các quyền như được biết về hoạt động xử lý dữ liệu cá nhân, đồng ý hoặc không đồng ý, yêu cầu rút lại sự đồng ý cho phép xử lý dữ liệu cá nhân, xem, chỉnh sửa hoặc yêu cầu chỉnh sửa dữ liệu cá nhân, khiếu nại, tố cáo, khởi kiện, yêu cầu bồi thường thiệt hại[10] v.v. Các quy định này áp dụng cho mọi chủ thể xử lý dữ liệu cá nhân, bao gồm cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương.

Đối với dữ liệu cá nhân nhạy cảm, "*cơ quan, tổ chức phải thiết lập quy định phân quyền giới hạn truy cập, quy trình xử lý và các biện pháp bảo mật*"[11]. Quy định này bắt buộc phải phân định thẩm quyền trong quá trình xử lý dữ liệu cá nhân nhạy cảm đồng thời cho phép cơ quan, tổ chức tự phân quyền. Điều này đảm bảo tính chủ động của cơ quan tổ chức trong việc xử lý dữ liệu. Tuy nhiên, cũng có thể gây ra nhiều bất cập liên quan đến trách nhiệm khi dữ liệu cá nhân nhạy cảm bị xâm phạm. Đối với dữ liệu cá nhân cơ bản, hiện tại vẫn chưa có quy định cụ thể về phân quyền xử lý dữ liệu. Bên cạnh đó Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân (sau đây gọi là NĐ

8. Khoản 4 Điều 2 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025.
9. Điều 3 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025.
10. Điều 4 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025.
11. Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân.

356/2025/NĐ-CP) có nhiều quy định hướng dẫn chi tiết trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân trong thu thập, lưu giữ, xử lý, chia sẻ dữ liệu; quy định rõ phải bố trí nhân sự, cơ quan chuyên trách bảo vệ dữ liệu, phải có kế hoạch, tiêu chuẩn và quy trình cụ thể, bộ phận phụ trách dữ liệu chịu trách nhiệm trước pháp luật và thủ trưởng cơ quan. Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân còn quy định việc thành lập Cơ quan chuyên trách bảo vệ dữ liệu cá nhân để thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ dữ liệu cá nhân và Cổng thông tin quốc gia về bảo vệ dữ liệu cá nhân nhằm cung cấp thông tin tuyên truyền chủ trương, đường lối chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về bảo vệ dữ liệu cá nhân cũng như hỗ trợ hướng dẫn, nâng cao nhận thức, kỹ năng bảo vệ dữ liệu cá nhân[12].

1.2. Bất cập và kiến nghị

Hiện nay, các quy định về phân quyền xử lý dữ liệu cá nhân vẫn còn chung chung và chưa có quy định cụ thể áp dụng đối với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Việc phân quyền xử lý dữ liệu cá nhân trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp sẽ được cơ quan nhà nước thực hiện một cách chủ động và có thể khác nhau giữa các đơn vị hành chính cấp tỉnh.

Có thể, cấp tỉnh sẽ là nơi quản lý, điều phối dữ liệu hành chính điện tử, có quyền quyết định tiêu chuẩn và phần quyền cho các đơn vị trực thuộc, còn cấp xã trực tiếp thu thập, cập nhật, sử dụng dữ liệu cá nhân trong các thủ tục hành chính nhưng phải tuân thủ quy trình, phân quyền từ cấp tỉnh và theo quy định của pháp luật. Cấp xã do đó là nơi khai thác dữ liệu cá nhân thường xuyên nhưng lại thiếu quyền chủ động về kỹ thuật, thiếu nguồn lực, phụ thuộc vào phân quyền và hệ thống do cấp tỉnh cho phép. Cấp xã chịu rủi ro pháp lý trực tiếp nhưng không kiểm soát được đầy đủ hệ thống dữ liệu. Khi xảy ra vi phạm khó xác định ranh giới lỗi, lỗi hệ thống hay lỗi vận hành, dễ dẫn đến đùn đẩy trách nhiệm, xử lý mang tính kỷ luật cá nhân thay vì sửa lỗi hệ thống.

Để khắc phục những bất cập trên, cần ban hành quy định cụ thể về việc phân quyền xử lý dữ liệu giữa cấp tỉnh và cấp xã để tiến tới việc áp dụng thống nhất trên phạm vi cả nước. Việc phân quyền không chỉ áp dụng đối với dữ liệu cá nhân nhạy cảm như hiện nay mà nên mở rộng đến dữ liệu cá nhân cơ bản. Nói cách khác, cần quy định phân quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã đối với tất cả các dữ liệu cá nhân. Việc phân quyền rõ ràng trong xử lý dữ liệu cá nhân cũng giúp cho việc xác định trách nhiệm khi xâm phạm dữ liệu cá nhân một cách dễ dàng hơn. Do đó, cũng cần bổ sung các quy định về trách nhiệm trong trường hợp này đặc biệt là áp dụng trách nhiệm liên đới vì có nhiều chủ thể tham gia vào quá trình xử lý dữ liệu cá nhân.

2. Sự khác biệt trong quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân và pháp luật về hành chính điện tử

2.1. Quy định pháp luật

Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 và NĐ 356/2025/NĐ-CP quy định về "*dữ liệu cá nhân, bảo vệ dữ liệu cá nhân và quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan*"[13] và áp dụng đối với mọi cơ quan, tổ chức có liên quan đến hoạt động xử lý dữ liệu cá nhân. Một trong những mục đích của Luật và Nghị định là bảo vệ dữ liệu cá nhân, một thành phần quan trọng của quyền riêng tư, ngăn chặn truy cập trái phép, định nghĩa rõ ràng phân loại dữ liệu cơ bản và dữ liệu nhạy cảm và trách nhiệm xử lý, yêu cầu sự đồng thuận của chủ thể dữ liệu cá nhân và quy trình xử lý dữ liệu cá nhân. Mọi cơ quan, tổ chức có liên quan đều phải tuân

12. Điều 39 NĐ 356/2025/NĐ-CP.
13. Khoản 1 Điều 1 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025.

thủ các quy định này, không phân biệt là cơ quan hành chính nhà nước với cơ quan khác. Các quy định này cũng áp dụng đối với tất cả các hoạt động xử lý dữ liệu cá nhân, không giới hạn trong môi trường điện tử.

Trong khi đó, Nghị định số 45/2020/NĐ-CP ngày 08/4/2020 của Chính phủ về thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử (sau đây gọi là NĐ 45/2020/NĐ-CP) nhấn mạnh mở rộng cung cấp dịch vụ hành chính trên môi trường điện tử, áp dụng đối với các cơ quan có thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính trong đó đó uỷ ban nhân dân các cấp[14]. Nghị định còn quy định các nguyên tắc thực hiện thủ tục hành chính điện tử như bảo đảm sự bình đẳng, khách quan, công khai, minh bạch, an toàn thông tin, việc thực hiện thủ tục hành chính điện tử phải bảo mật song song với việc công nhận giá trị pháp lý của tài khoản và hồ sơ điện tử, tập trung quá trình điện tử hoá, xác thực tài khoản, hiệu quả thủ tục, tiết kiệm thời gian[15]. Trong hành chính điện tử khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính tiếp nhận, thu thập dữ liệu cá nhân từ tổ chức, công dân, bắt buộc phải tuân thủ các quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân theo quy định của Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân và NĐ 356/2025/NĐ-CP.

2.2. Bất cập và kiến nghị

Luật bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 và NĐ 45/2020/NĐ-CP hướng đến hai mục đích khác nhau. Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân lấy quyền riêng tư làm trung tâm, hướng tới mục tiêu xử lý cụ thể, tối thiểu hoá dữ liệu và hạn chế chia sẻ trong khi hành chính điện tử theo NĐ 45/2020/NĐ-CP lại lấy hiệu quả của thủ tục hành chính làm trung tâm, thúc đẩy liên thông, dùng chung dữ liệu, một lần khai báo. Hai mục đích này chưa dung hoà đầy đủ trong kỹ thuật lập pháp. Do đó, dẫn đến việc cán bộ, công chức đặc biệt là ở cấp xã ưu tiên làm cho xong việc, coi dữ liệu cá nhân là tài nguyên hành chính, không phải đối tượng cần bảo vệ, quyền của chủ thể dữ liệu rất khó thực thi trong quy trình thủ tục hành chính điện tử.

Để hạn chế những bất cập trên, cần hướng dẫn áp dụng nguyên tắc bảo vệ dữ liệu ngay trong từng bước thủ tục hành chính điện tử, không chỉ dừng lại ở nguyên tắc. Bổ sung cơ chế đánh giá tác động bảo vệ dữ liệu bắt buộc đối với các thủ tục hành chính điện tử có xử lý dữ liệu nhạy cảm.

3. Tiêu chuẩn và quy trình bảo mật dữ liệu cá nhân

3.1. Quy định pháp luật

Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 quy định chung về tiêu chuẩn bảo mật và xử lý, dữ liệu phải được xử lý đúng mục đích, người sử dụng dữ liệu phải cung cấp rõ ràng sự đồng ý, có cơ chế để người dân truy cập, chỉnh sửa và xoá dữ liệu cá nhân, thời gian lưu trữ phải rõ ràng. Để cụ thể các nội dung trên, NĐ 356/2025/NĐ-CP đã quy định các tiêu chuẩn thực hành xác thực mạnh, mã hoá, phân hoá quyền truy cập theo lĩnh vực, thủ tục giới hạn quyền truy cập nội bộ, đánh giá rủi ro trước khi xử lý dữ liệu, huấn luyện, nâng cao năng lực cho đội ngũ xử lý dữ liệu, kiểm tra hoạt động bảo vệ dữ liệu cá nhân v.v. Bên cạnh đó, NĐ 45/2020/NĐ-CP yêu cầu cán bộ, công chức tiếp nhận hồ sơ điện tử không được can thiệp trái phép, không làm sai lệch, tiết lộ thông tin không đúng thẩm quyền, tuân thủ các luật về công nghệ thông tin, an ninh mạng, bảo vệ thông tin cá nhân.

14. Khoản 1 Điều 2 NĐ 45/2020/NĐ-CP.
15. Điều 4 NĐ 45/2020/NĐ-CP.

3.2. Bất cập và kiến nghị

NĐ 356/2025/NĐ-CP đặt ra xác thực đa yếu tố, kiểm soát truy cập, đánh giá rủi ro, đào tạo nhân sự nhưng ở cấp xã cán bộ, công chức kiêm nhiệm thiếu đào tạo chuyên sâu, quy trình phức tạp, khó áp dụng đồng bộ. Nguy cơ bảo mật trở thành hình thức, rò rỉ dữ liệu chủ yếu đến từ con người, thao tác sai, chia sẻ ngoài hệ thống.

Để hạn chế những rủi ro trên, cần chuẩn hoá quy trình bảo mật tối thiểu bắt buộc cho cấp xã, đơn giản, dễ tuân thủ, nhưng không được bỏ qua chuyển trọng tâm từ yêu cầu kỹ thuật cao sang quản trị rủi ro phù hợp năng lực.

4. Trách nhiệm khi có xâm phạm dữ liệu cá nhân

4.1. Quy định pháp luật

Luật Bảo vệ dữ liệu năm 2025 và NĐ 356/2025/NĐ-CP yêu cầu thông báo vi phạm chậm nhất là 72 giờ kể từ khi phát hiện hành vi vi phạm, cơ quan, đơn vị xử lý phải thông báo đến chủ thể dữ liệu, cơ quan quản lý nhà nước về dữ liệu, quy định rõ người vi phạm có thể bị xử phạt hành chính, kỷ luật, bồi thường thiệt hại tuỳ mức độ, cơ quan, bộ phận chịu trách nhiệm phải khắc phục, ngăn chặn tái diễn[16]. NĐ 45/2020/NĐ-CP nếu cán bộ, công chức có hành vi xâm phạm dữ liệu cá nhân trong quá trình tiếp nhận xử lý hồ sơ thì bị xử lý theo các luật có liên quan như bảo vệ dữ liệu, công nghệ thông tin, an ninh mạng[17], bị cấm can thiệp trái phép, tiết lộ dữ liệu, sao chép dữ liệu trái thẩm quyền[18].

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cấp tỉnh chịu trách nhiệm tạo ra khung an toàn, giám sát, hướng dẫn và nếu vi phạm xảy ra do lỗi hệ thống chung hoặc thiếu kiểm soát, chịu trách nhiệm chính[19]. Trách nhiệm của cấp xã vẫn chưa được quy định cụ thể, chỉ áp dụng các trách nhiệm chung của cán bộ, công chức trong trường hợp có vi phạm.

4.2. Bất cập và kiến nghị

Luật và nghị định quy định thông báo vi phạm, khắc phục hậu quả, bồi thường, xử lý kỷ luật nhưng chưa có hướng dẫn cụ thể cho từng cấp chính quyền, cơ chế giám sát độc lập còn mờ nhạt, dẫn đến vi phạm dữ liệu cá nhân trong khu vực công ít được công khai, xử lý nội bộ là chính, quyền lợi người dân khó được bảo đảm thực chất.

Để hạn chế những bất cập trên, cần bổ sung trách nhiệm giám sát của Cơ quan chuyên trách về dữ liệu cá nhân. Đồng thời, cần quy định rõ khi nào trách nhiệm cá nhân, khi nào trách nhiệm cơ quan, khi nào trách nhiệm hệ thống.

"Một nền công vụ hiện đại không chỉ dựa vào đạo đức công vụ hay kêu gọi tinh thần trách nhiệm mà cần được thiết kế trên nền tảng pháp lý vững chắc và cơ chế giám sát độc lập, liên tục và có hậu kiểm thực chất"[20]. Nếu không hoàn thiện đồng bộ cơ chế phân quyền, tiêu chuẩn bảo mật và trách nhiệm giải trình, hành chính điện tử hai cấp có thể làm gia tăng rủi ro xâm phạm dữ liệu cá nhân thay vì bảo vệ tốt hơn quyền riêng tư của người dân.

---

16. Điều 23 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 và Điều 28 NĐ 356/2025/NĐ-CP.
17. Khoản 3 Điều 5 NĐ 45/2020/NĐ-CP.
18. Điều 5 NĐ 45/2020/NĐ-CP.
19. Điều 27 NĐ 45/2020/NĐ-CP.
20. Phạm Hồng Thái (2025). Liêm chính trong hoạt động công vụ - Những vấn đề lý luận và thực tiễn. *Tạp chí Pháp luật và Phát triển* (số tháng 2), 55-70.

Kết luận

Trong quá trình triển khai hành chính điện tử theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp, bảo vệ dữ liệu cá nhân trở thành yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm quyền của công dân và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật hiện hành vẫn còn những hạn chế về tính đồng bộ, rõ ràng và hiệu lực thực thi. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ dữ liệu cá nhân là cần thiết, hướng tới việc xác định rõ trách nhiệm của các cấp chính quyền, thiết lập cơ chế bảo đảm an toàn dữ liệu và tăng cường bảo vệ quyền của chủ thể dữ liệu, qua đó góp phần xây dựng nền hành chính điện tử minh bạch, hiệu quả và bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025

2. Nghị định số 45/2020/NĐ-CP ngày 08/4/2020 của Chính phủ về thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử

3. Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật bảo vệ dữ liệu cá nhân

4. Nguyễn Thị Thu Hoà (2025). Giải quyết những vấn đề phát sinh sau vận hành chính quyền địa phương 2 cấp tại Thành phố Hồ Chí Minh. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp - Thực trạng tại Thành phố Hồ Chí Minh và giải pháp*. Trường Đại học Kinh tế - Luật.

5. Nguyễn Quốc Sửu (2025). Kiện toàn bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam: Thách thức từ di sản cũ và yêu cầu đổi mới. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp - Thực trạng tại Thành phố Hồ Chí Minh và giải pháp*. Trường Đại học Kinh tế - Luật, TP. HCM.

6. Nguyễn Đức Tính (2025). So sánh về tổ chức chính quyền địa phương giữa Việt Nam và một số nước. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp - Thực trạng tại Thành phố Hồ Chí Minh và giải pháp*. Trường Đại học Kinh tế - Luật, TP. HCM.

7. Phạm Hồng Thái (2025). Liêm chính trong hoạt động công vụ - Những vấn đề lý luận và thực tiễn. *Tạp chí Pháp luật và Phát triển* (số tháng 2).

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẰM HOÀN THIỆN ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA VĂN PHÒNG ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI TRONG BỐI CẢNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Lê Ngọc Thạnh[*]

Tóm tắt: *Tác giả bài viết sẽ trình bày, phân tích địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất được quy định trong Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan với mô hình hai cấp: Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường và Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường, và là cơ quan dịch vụ công; giúp cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp trong việc thực hiện thủ tục hành chính về quản lý, sử dụng đất đai theo quy định pháp luật. Đến Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai năm 2024, đơn vị này được chuyển thành Văn phòng Đăng ký đất đai một cấp, là tổ chức sự nghiệp công lập thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh (nay là Sở Nông nghiệp và Môi trường), thực hiện nhiều chức năng trong lĩnh vực đất đai. Trên cơ sở đó, tác giả sẽ kiến nghị một số nội dung nhằm hoàn thiện địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký đất đai trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp.*

Từ khóa: *Văn phòng đăng ký đất đai.*

Abstract: *This article will present and analyze the legal status of the offices for land use rights registration as stipulated in the 2003 Land Law and related legal documents, with a two levels model: the office for provincial-level land use rights registration under the Department of Natural Resources and Environment and the the office for district-level land use rights registration under the Department of Natural Resources and Environment, which is a public-service agency; assisting the corresponding natural resources and environment agency in carrying out administrative procedures regarding land management and use according to legal regulations. Under the Land Law of 2013 and the Land Law of 2024, this unit was transformed into a single-level land registration office, a public non-business organization under the Provincial Department of Natural Resources and Environment (now the Department of Agriculture and Environment), performing many functions in the field of land. Based on this, the author will propose some contents to improve the legal status of the office for land registration in the context of a two levels local government system.*

Keywords: *The office for land registration.*

---

[*] TS; Trường Đại học Công nghệ Thành phố Hồ Chí Minh, Nguyên Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Krông Ana, tỉnh Đắk Lắk, giai đoạn 2005 - 2008.

Giới thiệu

Từ đầu tháng 10/2025, Cục Quản lý Đất đai thuộc Bộ Nông nghiệp và Môi trường đã đề xuất chuyển Chi nhánh Văn phòng Đăng ký (VPĐK) đất đai về xã quản lý, còn VPĐK đất đai cấp tỉnh vẫn giữ nguyên, trực thuộc Sở Nông nghiệp và Môi trường. Vấn đề trên đã được sự quan tâm đặc biệt của các cấp, các ngành, các địa phương trong việc lựa chọn mô hình tổ chức và vận hành toàn bộ hệ thống VPĐK đất đai trong mối quan hệ với chính quyền địa phương hai cấp nhằm đảm bảo tính ổn định, kế thừa và phát huy hiệu quả quản lý đất đai trong kỷ nguyên công nghệ số.

Ngày 21/01/2026, Thủ tướng Chính phủ đã có Công văn 84/TTg-TCCV tiếp tục triển khai mô hình chính quyền địa phương 02 cấp; trong đó có yêu cầu các bộ, ngành và địa phương tập trung thực hiện nghiêm túc các nhiệm vụ bao gồm việc khẩn trương đưa Văn phòng đăng ký đất đai, bố trí cán bộ, công chức lĩnh vực đất đai vào hoạt động mô hình chính quyền địa phương 02 cấp hiệu quả.

Xuất phát từ yêu cầu cầu thực tế nói trên, tác giả bải viết này sẽ trình bày, phân tích và luận giải nội dung: "*Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký Đất đai trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp*", nhằm góp phần hoàn thiện địa vị pháp lý của VPĐK đất đai trong giai đoạn hiện nay.

1. Địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất, Văn phòng Đăng ký đất đai theo Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2018)

1.1. Địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2003

Thứ nhất, khái quát về Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất

Một là, trong các văn bản pháp luật đất đai trước đây, chưa quy định về đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực quản lý đất đai nói chung và VPĐK quyền sử dụng đất. Lần đầu tiên, thuật ngữ pháp lý "đơn vị sự nghiệp công lập" trong lĩnh vực đất đai được quy định tại khoản 28 Điều 4 Luật Đất đai (LĐĐ) năm 2003:

"Tổ chức sự nghiệp công là tổ chức do các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập, có chức năng thực hiện các hoạt động dịch vụ công do ngân sách nhà nước chi trả.".

Khoản 2 Điều 64 LĐĐ năm 2003 quy định:

"Cơ quan quản lý đất đai ở địa phương có văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là cơ quan dịch vụ công thực hiện chức năng quản lý hồ sơ địa chính gốc, chỉnh lý thống nhất hồ sơ địa chính, phục vụ người sử dụng đất thực hiện các quyền và nghĩa vụ.".

Hai là, vị trí, chức năng được quy định như sau:

(i) VPĐK quyền sử dụng đất được thành lập ở cấp tỉnh và cấp huyện, là cơ quan dịch vụ công có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký sử dụng đất và chỉnh lý thống nhất biến động về sử dụng đất, quản lý hồ sơ địa chính; giúp cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp trong việc thực hiện thủ tục hành chính về quản lý, sử dụng đất đai theo quy định của pháp luật.

(ii) VPĐK quyền sử dụng đất cấp tỉnh thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định thành lập theo đề nghị của Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường và Giám đốc Sở Nội vụ; chịu sự quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Sở Tài nguyên và Môi trường.

(iii) VPĐK quyền sử dụng đất cấp huyện thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường, do Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định thành lập theo đề nghị của Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường, Trưởng Phòng Nội vụ - Lao động, Thương binh và Xã hội; chịu sự chỉ đạo, quản lý của Phòng Tài nguyên và Môi trường theo phân cấp quản lý của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Đối với cấp huyện chưa có đủ kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị, đội ngũ thực thi nhiệm vụ để thành lập VPĐK quyền sử dụng đất hoặc do nhu cầu đăng ký quyền sử dụng đất không lớn mà không thành lập VPĐK quyền sử dụng đất thì chức năng của VPĐK quyền sử dụng đất cấp huyện do Phòng Tài nguyên và Môi trường trực tiếp thực hiện.

(iv) VPĐK quyền sử dụng đất hoạt động theo loại hình sự nghiệp có thu, có con dấu riêng, được mở tài khoản theo quy định hiện hành[1].

Thứ hai, về địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất

Địa vị pháp lý của VPĐK quyền sử dụng đất được quy định rải rác trong LĐĐ năm 2003 và được cụ thể hóa trong Thông tư liên tịch số 38/2004/TTLT-BTNM-BNV ngày 31/12/2004 Hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất; cụ thể như sau:

Một là, đối với VPĐK quyền sử dụng đất cấp tỉnh có nhiệm vụ, quyền hạn:

(i) Giúp Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường làm đầu mối thực hiện các thủ tục hành chính về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn tỉnh theo thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

(ii) Đăng ký sử dụng đất và chỉnh lý biến động về sử dụng đất theo quy định của pháp luật khi thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo thẩm quyền của Ủy ban nhân cấp tỉnh;

(iii) Lập và quản lý toàn bộ hồ sơ địa chính gốc; chỉnh lý hồ sơ địa chính gốc khi có biến động về sử dụng đất theo thông báo của cơ quan tài nguyên và môi trường; cung cấp số liệu địa chính cho cơ quan có chức năng xác định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, các loại thuế có liên quan đến đất đai đối với người sử dụng đất theo thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh… và một số nội dung theo quy định pháp luật.

Hai là, đối với VPĐK quyền sử dụng đất cấp huyện có nhiệm vụ, quyền hạn:

(i) Giúp Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường làm đầu mối thực hiện các thủ tục hành chính về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn huyện theo thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện;

(ii) Đăng ký sử dụng đất và chỉnh lý biến động về sử dụng đất theo quy định của pháp luật khi thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện;

(iii) Lưu trữ, quản lý và chỉnh lý toàn bộ bản sao hồ sơ địa chính đối với tất cả các thửa đất thuộc phạm vi địa giới hành chính cấp huyện theo trích sao hồ sơ địa chính gốc đã chỉnh lý do Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh gửi tới; cung cấp số liệu địa chính cho cơ quan có chức năng xác định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, các loại thuế có liên quan đến đất đai đối với người sử dụng đất và một số nội dung khác theo quy định pháp luật[2].

---

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2004). *Thông tư liên tịch số 38/2004/TTLT-BTNM-BNV ngày 31/12/2004 Hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất*. Mục I.1. Hà Nội.

2. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2004). *Thông tư liên tịch số 38/2004/TTLT-BTNM-BNV ngày 31/12/2004 Hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất*. Mục I.2. Hà Nội.

Qua các nội dung trên, tác giả có một số nhận xét sau:

Thứ nhất, chưa có sự tương thích trong các văn bản quy phạm pháp luật về bản chất của VPĐK quyền sử dụng đất: (i) Tổ chức sự nghiệp công có chức năng thực hiện các hoạt động dịch vụ công[3]; hay là (ii) Cơ quan dịch vụ công[4]; (iii) Là đơn vị sự nghiệp có thu[5].

Thứ hai, có sự tách bạch rõ về tổ chức của VPĐK quyền sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện, chỉ liên quan về công tác chuyên môn, còn thẩm quyền quản lý thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh hoặc thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện.

Thứ ba, việc thành lập VPĐK quyền sử dụng đất cấp huyện không phải là bắt buộc. Trong trường hợp cấp huyện chưa có đủ kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị, đội ngũ thực thi nhiệm vụ để thành lập VPĐK quyền sử dụng đất hoặc do nhu cầu đăng ký quyền sử dụng đất không lớn thì chức năng trên do Phòng Tài nguyên và Môi trường trực tiếp thực hiện. Trong trường hợp này, pháp luật chưa tách bạch về địa vị pháp lý của đơn vị hành chính (Phòng Tài nguyên và Môi trường) và sự nghiệp công lập (VPĐK quyền sử dụng đất).

1.2. Địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký đất đai theo Luật Đất đai năm 2013

Thứ nhất, khái quát về VPĐK đất đai

Khoản 26 LĐĐ năm 2013 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2018) quy định: "Tổ chức sự nghiệp công lập là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập, có chức năng thực hiện các hoạt động dịch vụ công theo quy định của pháp luật.".

Tuy nhiên, trong LĐĐ năm 2013 không quy định tổ chức sự nghiệp công lập là những đơn vị nào và có chức năng nhiệm vụ cụ thể ra sao.

Thứ hai, về địa vị pháp lý của VPĐK đất đai

Một là, VPĐK đất đai là một trong những cơ quan thuộc cơ quan quản lý đất đai ở địa phương, cùng với Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tài nguyên và Môi trường. VPĐK đất đai được thực hiện một số nhiệm vụ trong quản lý nhà nước về đất đai[6].

Hai là, khoản 1 Điều 5 về thực hiện dịch vụ trong lĩnh vực đất đai của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định:

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền thành lập VPĐK đất đai hoặc tổ chức lại trên cơ sở hợp nhất VPĐK quyền sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện theo LĐĐ năm 2013. VPĐK đất đai là đơn vị sự nghiệp công trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường có tư cách pháp nhân theo quy định pháp luật.

VPĐK đất đai có các chi nhánh tại các đơn vị hành chính cấp huyện. Chi nhánh VPĐK đất đai được thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của VPĐK đất đai theo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

---

3. Quốc hội. (2003). *Luật Đất đai*. Khoản 28 Điều 4. Hà Nội.
4. Quốc hội. (2003). *Luật Đất đai*. Khoản 2 Điều 64. Hà Nội.
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2004). *Thông tư liên tịch số 38/2004/TTLT-BTNM-BNV ngày 31/12/2004 Hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất*. Mục I.1.4. Hà Nội.
6. Chính phủ. (2014). *Nghị định số: 43/2014/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai* (đã được sửa đổi bổ sung qua các năm: 2017, 2018, 2019, 2020, 2022, 2023). Điều 4. Hà Nội.

Ba là, về chức năng, VPĐK đất đai thực hiện đăng ký đất đai và tài sản gắn liền với đất; cấp, xác nhận thay đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định; xây dựng, quản lý, cập nhật, đo đạc, chỉnh lý thống nhất hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu đất đai; thống kê, kiểm kê đất đai; cung cấp thông tin đất đai theo quy định cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu và thực hiện các dịch vụ khác trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ phù hợp với năng lực theo quy định của pháp luật.

Bốn là, về kinh phí hoạt động của VPĐK đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật đối với đơn vị sự nghiệp công lập; được thu phí khi người có nhu cầu cung cấp dịch vụ[7].

Qua các nội dung trên, tác giả có một số nhận xét về một số nội dung liên quan đến VPĐK đất đai và VPĐK QSDĐ theo LĐĐ 2013 và LĐĐ 2003 như sau:

Thứ nhất, vẫn chưa có sự thống nhất về tên gọi của VPĐK đất đai: VPĐK đất đai là đơn vị sự nghiệp công thực hiện dịch vụ trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên tổ chức này có chức năng được thực hiện một số nhiệm vụ trong quản lý nhà nước về đất đai. Đây là nội dung chưa phù hợp với quy định của đơn vị sự nghiệp theo Luật Viên chức năm 2010, tác giả sẽ phân tích ở những nội dung sau.

Thứ hai, khác với quy định về VPĐK đất đai, cơ quan VPĐK quyền sử dụng đất đã được định danh trong LĐĐ năm 2003 thì VPĐK đất đai không được đề cập trong LĐĐ năm 2013, mà được quy định trong văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đất đai theo Nghị định 43/2014/NĐ-CP: VPĐK đất đai là đơn vị sự nghiệp công trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, hay nói cách khác, VPĐK đất đai chỉ có một cơ quan duy nhất và các Chi nhánh VPĐK đất đai cấp huyện trực thuộc không có tư cách pháp nhân; không như quy định trong LĐĐ năm 2003, bao gồm hai cơ quan độc lập, có tư cách pháp nhân: VPĐK quyền sử dụng đất cấp tỉnh thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường và VPĐK quyền sử dụng đất cấp huyện thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường. Điều này sẽ dẫn đến chưa làm rõ việc cân đối tài chính theo hướng "tự bảo đảm về chi thường xuyên và chi đầu tư"của từng Chi nhánh VPĐK đất đai cấp huyện theo khoản 2 Điều 4 Nghị định số: 120/2020/NĐ-CP Quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập (đã được sửa đổi bởi Nghị định số: 283/2025/NĐ-CP)

Thứ ba, về kinh phí hoạt động của VPĐK đất đai, pháp luật quy định cụ thể: Thực hiện theo quy định của pháp luật đối với đơn vị sự nghiệp công lập trên cơ sở khi cơ quan cung cấp các dịch vụ cho người có nhu cầu thì người được thụ hưởng dịch vụ phải có trách nhiệm trả phí.

2.1. Địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký đất đai theo Luật Đất đai năm 2024 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025)

2.1. Khái quát về Văn phòng Đăng ký đất đai

Thứ nhất, khoản 4 Điều 22 LĐĐ năm 2024 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025) (viết tắt: LĐĐ năm 2024) quy định:

"Tổ chức dịch vụ công về đất đai, bao gồm tổ chức đăng ký đất đai, tổ chức phát triển quỹ đất và các tổ chức dịch vụ công khác được thành lập và hoạt động theo quy định của Chính phủ.".

Thứ hai, cụm từ "VPĐK đất đai, Chi nhánh VPĐK đất đai" được quy định tại khoản 1 Điều

7. Chính phủ. (2014). *Nghị định số: 43/2014/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai* (đã được sửa đổi bổ sung qua các năm: 2017, 2018, 2019, 2020, 2022, 2023). Điều 5. Hà Nội.

12 Nghị định số: 102/2024/NĐ-CP ngày 30/07/2024 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai (NĐ 102/2024/NĐ-CP) về Quy định chung về thực hiện thủ tục hành chính; trong đó có nội dung:

"1. Cơ quan tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả:

a) Bộ phận Một cửa theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về thực hiện việc tiếp nhận hồ sở và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã;

b) Văn phòng đăng ký đất đai

c) Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai…"

2.2. Về địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký đất đai

VPĐK đất đai được quy định trong chương II NĐ 102/2024/NĐ-CP về tổ chức dịch vụ công về đất đai với các nội dung chính như sau:

Thứ nhất, pháp luật đã khẳng định: "Văn phòng đăng ký đất đai là tổ chức đăng ký đất đai, là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp tỉnh; có chức năng thực hiện đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất (sau đây gọi là Giấy chứng nhận), đo đạc, chỉnh lý, lập bản đồ địa chính, xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác hệ thống thông tin đất đai, cung cấp dịch vụ công về đất đai và hỗ trợ công tác quản lý nhà nước khác về đất đai trên địa bàn cấp tỉnh.".

Nội dung trên đã được tiếp tục làm rõ trong khoản 2 Điều 16 NĐ 151/2025/NĐ-CP: "Văn phòng đăng ký đất đai có các phòng chuyên môn và các Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai. Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai đặt tại các đơn vị hành chính cấp xã hoặc khu vực liên xã, phường do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định."; và theo điểm c khoản 2 Điều 14 Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 Quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai: "Văn phòng đăng ký đất đai cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc xác nhận thay đổi trên giấy chứng nhận đã cấp hoặc đăng ký đất đai lần đầu, đăng ký biến động đối với trường hợp không thuộc quy định tại điểm a và điểm b khoản này", nghĩa là không thuộc thẩm quyền của Sở Nông nghiệp và Môi trường và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã liên quan đến "cấp mới Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất".

Thứ hai, về cơ cấu tổ chức của VPĐK đất đai được quyết định bởi cơ quan, người có thẩm quyền quyết định theo quy định pháp luật về đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó, Văn phòng đăng ký đất đai và các Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai. Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai đặt tại các đơn vị hành chính cấp xã hoặc khu vực liên xã, phường do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.

VPĐK đất đai và Chi nhánh VPĐK đất đai có tư cách pháp nhân.

Thứ ba, kinh phí hoạt động của VPĐK Đất đai, Chi nhánh VPĐK đất đai bao gồm kinh phí từ nguồn ngân sách nhà nước đảm bảo theo quy định đối với đơn vị sự nghiệp công lập và nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp gồm thu từ phí theo quy định của pháp luật về phí và lệ phí, thu từ các dịch vụ công về đất đai, nguồn thu khác theo quy định của pháp luật.

Qua các nội dung trên, tác giả có một số nhận xét về một số nội dung liên quan đến VPĐK đất đai theo LĐĐ 2013 và LĐĐ 2024 như sau:

Thứ nhất, với nội dung: "Văn phòng đăng ký đất đai là tổ chức đăng ký đất đai, là đơn vị sự nghiệp công lập …" theo NĐ 102/2024/NĐ-CP cho thấy đã có sự tương thích giữa LĐĐ 2024 với các văn bản hướng dẫn thi hành.

Thứ hai, với quy định: "VPĐK đất đai có đơn vị cấu thành là các phòng chuyên môn và các Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai được đặt tại các đơn vị hành chính cấp huyện hoặc tại khu vực…". Nội dung đó đã được điều chỉnh, theo khoản 2 Điều 16 NĐ 151/2025/NĐ-CP như đã trình bày. Quy định: "Văn phòng đăng ký đất đai có các phòng chuyên môn và các Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai. Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai đặt tại các đơn vị hành chính cấp xã hoặc khu vực liên xã, phường do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định." là phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Thứ ba, theo LĐĐ 2013 thì Chi nhánh VPĐK đất đai không có tư cách pháp nhân. Như vậy, về mặt tài chính không độc lập, mà chỉ là đơn vị hạch toán báo sổ của VPĐK đất đai thì nay, theo NĐ 102/2024/NĐ-CP, Chi nhánh VPĐK đất đai có tư cách pháp nhân, hạch toán độc lập theo quy định pháp luật, có tính độc lập tương đối và phù hợp với Nghị định số: 120/2020/NĐ-CP Quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập (đã được sửa đổi bởi Nghị định số: 283/2025/NĐ-CP).

3. Nhận xét và kiến nghị

Hơn hai mươi năm được thành lập và hoạt động, hệ thống VPĐK quyền sử dụng đất trước đây và nay là VPĐK đất đai đã có những đóng góp nhất định vào việc xây dựng hệ thống dữ liệu đất đai, hồ sơ địa chính, … bước đầu đáp ứng yêu cầu quản lý đất đai, cũng như cung ứng dịch vụ công cho tổ chức, cá nhân có nhu cầu, góp phần thúc đẩy công tác đầu tư, kinh doanh bất động sản và đặc biệt là công tác quản lý nhà nước về đất đai trên phạm vi cả nước. Trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương theo Điều 110 Hiến pháp năm 2013 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025) với nội dung: Chính quyền địa phương ba cấp (tỉnh, huyện, xã) đã được thay bằng mô hình chính quyền địa phương hai cấp (tỉnh, xã) kể từ ngày 01/07/2025. Trong bối cảnh đó, trên cơ sở trình bày, phân tích, luận giải nêu trên, tác giả có một số nhận xét, kiến nghị như sau:

Thứ nhất, về tên gọi: Văn phòng đăng ký đất đai

Theo Điều 19 Hiến pháp năm 1980 thì đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ... cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước - đều thuộc sở hữu toàn dân. Sau đó nội dung trên được kế thừa, tiếp tục ghi nhận trong Điều 17 Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001), cũng như Điều 53, Điều 54 Hiến pháp năm 2013 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025). Theo đó, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất. Điều 12 LĐĐ năm 2024 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025), tiếp tục khẳng định nội dung trên. Đặc biệt, trong Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022 về "Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao" của Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã khẳng định: "Quyền sử dụng

đất là một loại tài sản và hàng hoá đặc biệt nhưng không phải là quyền sở hữu; quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất được pháp luật bảo hộ. Người sử dụng đất có quyền và nghĩa vụ sử dụng đất theo quy định của pháp luật.".

Điều đó có nghĩa là, NSDĐ chỉ được Nhà nước giao quyền sử dụng đất, và như vậy, bản chất việc đăng ký tài sản trong trường hợp này là đăng ký quyền sử dụng đất, không phải là đăng ký đất đai. Vì thế, cách định danh: "Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất" theo LĐĐ năm 2003 tỏ ra phù hợp, thiết nghĩ cần thiết phải sửa đổi lại thay vì sử dụng tên "Văn phòng đăng ký đất đai" như hiện nay.

Thứ hai, về địa vị pháp lý của Văn phòng đăng ký đất đai

Một là, cách thức tổ chức cơ quan VPĐK đất đai như quy định theo khoản 2 Điều 16 NĐ 151/2025/NĐ-CP: "Văn phòng đăng ký đất đai có các phòng chuyên môn và các Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai. Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai đặt tại các đơn vị hành chính cấp xã hoặc khu vực liên xã, phường do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.". Do vậy, có thể khẳng định rằng, với cách thức tổ chức của VPĐK đất đai và Chi nhánh VPĐK đất đai phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Bên cạnh đó, cấp xã hiện nay bao gồm nhiều xã trước ngày 01/07/2025 hợp thành; như vậy, tự bản thân Chi nhánh trước đây gắn với địa bàn hành chính cấp huyện đã trở thành Chi nhánh VPĐK đất đai khu vực liên xã, phường. Vấn đề đặt ra là, cần đặt tên gọi lại sao cho phù hợp với địa bàn hành chính cơ quan được phân công phục vụ phụ thuộc vào đặc thù của địa phương. Trên cơ sở đó, tác giả đề nghị việc xác định khu vực Chi nhánh VPĐK đất đai đảm nhận, hay là đơn vị sự nghiệp trực thuộc xã, phường dựa vào các tiêu chí: Dân số, diện tích tự nhiên và đặc biệt là nghiệp vụ phát sịnh nhu cầu cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai, khả năng tự cân đối tài chính.

Hai là, về chức năng nhiệm vụ của VPĐK đất đai và Chi nhánh VPĐK đất đai

(i) Theo khoản 1 Điều 9 Luật Viên chức 2010 (đã được sửa đổi bổ sung năm 2019, quy định về đơn vị sự nghiệp công lập như sau: "Đơn vị sự nghiệp công lập là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước.".

Như vậy, đơn vị sự nghiệp công lập không phải là đơn vị đặc thù riêng có của bộ máy nhà nước, mà còn tồn tại trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, thực hiện hai nhiệm vụ: Cung cấp dịch vụ công và phục vụ quản lý nhà nước. Và rõ ràng là, không có chức năng quản lý nhà nước.

(ii) Với chức năng: "thực hiện đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất" là hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai theo Khoản 12 Điều 20 LĐĐ năm 2024. Như vậy, nội dung trên chưa phù hợp với khoản 1 Điều 9 Luật Viên chức 2010 quy định về đơn vị sự nghiệp công lập cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước; ***không có chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai***.

(iii) Trong thời gian qua, "Thực tế cho thấy, hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai và các chi nhánh đang giải quyết hồ sơ rất nhanh do có sẵn cơ sở dữ liệu đầy đủ. Những hồ sơ phức tạp liên quan đến kỹ thuật như lấn ranh, hở ranh đều cần đối chiếu hồ sơ gốc, điều mà hệ thống hiện vẫn

đáp ứng tốt.[8]". Điều đó cho thấy, quy định về chức năng, nhiệm vụ của VPĐK đất đai, tuy chưa phù hợp với Luật Viên chức năm 2010, nhưng đã đáp ứng yêu cầu đặt ra và phát huy tốt trong việc góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai và phục vụ nhu cầu của tổ chức, cá nhân.

Do vậy, theo tác giả, cần điều chỉnh lại theo hướng giao Chính phủ bổ sung nhiệm vụ cho phù hợp với một số cơ quan đặc thù như VPĐK đất đai. Theo đó, sau khi sửa đổi, bổ sung, nội dung của khoản 1 Điều 9 Luật Viên chức 2010 quy định về đơn vị sự nghiệp công lập như sau:

"Đơn vị sự nghiệp công lập là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước ***và một số nhiệm vụ khác do Chính phủ quy định***.".

Thứ ba, kinh phí hoạt động của VPĐK Đất đai, Chi nhánh VPĐK đất đai bao gồm kinh phí từ nguồn ngân sách nhà nước đảm bảo theo quy định đối với đơn vị sự nghiệp công lập và nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp gồm thu từ phí theo quy định của pháp luật về phí và lệ phí, thu từ các dịch vụ công về đất đai, nguồn thu khác theo quy định của pháp luật. Quy định nêu trên là phù hợp. Vấn đề đặt ra là cần xác định cụ thể, đâu là dịch vụ công theo nguyên tắc "lấy thu bù chi", cần tính đầy đủ các nghiệp vụ phát sinh để lượng hóa khoản thu phù hợp. Ví dụ như chuyển nhượng quyền sử dụng đất bao gồm: Kinh phí trích đo địa chính, kinh phí cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký biến động, chỉnh lý trên bản đồ địa chính, … ; còn đâu là hỗ trợ quản lý nhà nước được cấp kinh phí từ nguồn ngân sách, nhằm tạo điều kiện cho đơn vị hoạt động.

Thứ tư, việc quy định mối liên hệ giữa VPĐK đất đai với các cơ quan chuyên môn có liên quan của cấp tỉnh, cấp xã, với chính quyền địa phương, cần cụ thể hóa theo hướng: Cơ quan, đơn vị nào chủ trì, chịu trách nhiệm; còn cơ quan nào có nghĩa vụ phối hợp, cung cấp thông tin, nhằm tiện trong việc đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ và quy kết trách nhiệm pháp lý khi có vụ việc xảy ra. Nội dung này được thể hiện trong văn bản quy định cơ chế phối hợp giữa VPĐK đất đai với các cơ quan hữu quan của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

4. Kết luận

Lịch sử nước ta đã ghi nhận, quản lý nhà nước trong thời kỳ phong kiến, có hai nội dung được chú trọng, đó là quản lý "Đinh và Điền". Kế thừa và phát huy nội dung trên, về quản lý dân số ở nước ta hiện nay đã được số hóa, thuận tiện trong việc cung cấp thông tin về nguồn lực lao động và các yếu tố khác có liên quan để phục vụ cho yêu cầu quản lý nhà nước. Tuy nhiên, do nhiều yếu tố khách quan, lịch sử, công tác quản lý đất đai ở nước ta trước đây, có lúc chưa được đồng bộ, còn chia cắt. Việc thống nhất giữ nguyên mô hình VPĐK đất đai như hiện nay là chủ trương đúng đắn, nhằm góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trên cơ sở đó, tác giả đã trình bày, phân tích và luận giải một số nội dung, cũng như kiến nghị một số giải pháp nhằm hoàn thiện địa vị pháp lý của Văn phòng Đăng ký đất đai trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp, kính mong sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách cũng như trong hoạt động thực tiễn./.

8. Nhựt Chi. (2026). *Giữ văn phòng đăng ký đất đai giúp các thủ tục được triển khai bình thường*. Truy cập ngày 09/01/2026, từ https://vov.vn/kinh-te/giu-van-phong-dang-ky-dat-dai-giup-cac-thu-tuc-duoc-trien-khai-binh-thuong-post1259944.vov.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng. (2022). *Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022 về "Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao"*. Hà Nội.

2. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2004). *Thông tư liên tịch số 38/2004/TTLT-BTNM-BNV ngày 31/12/2004 Hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất*. Hà Nội.

3. Nhựt Chi. (2026). *Giữ văn phòng đăng ký đất đai giúp các thủ tục được triển khai bình thường*. Truy cập ngày 09/01/2026, từ https://vov.vn/kinh-te/giu-van-phong-dang-ky-dat-dai-giup-cac-thu-tuc-duoc-trien-khai-binh-thuong-post1259944.vov.

4. Chính phủ. (2014). *Nghị định số: 43/2014/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai* (đã được sửa đổi bổ sung qua các năm: 2017, 2018, 2019, 2020, 2022, 2023). Hà Nội.

5. Chính phủ. (2024). *Nghị định số: 102/2024/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai* (đã được sửa đổi bổ sung năm 2025). Hà Nội

6. Chính phủ. (2020). *Nghị định số: 120/2020/NĐ-CP Quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập (đã được sửa đổi bởi Nghị định số: 283/2025/NĐ-CP).* Hà Nội.

7. Chính phủ (2025), *Nghị định số: 151/2025/NĐ-CP Quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai.* Hà Nội.

8. Chính phủ. (2026). *Nghị định số 49/2026/NĐ-CP ngày 31/01/2026 Quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai*. Hà Nội.

9. Quốc hội. (1980). *Hiến pháp*. Hà Nội.

10. Quốc hội. (1992, 2001). *Hiến pháp*. Hà Nội.

11. Quốc hội. (2003). *Luật Đất đai*. Hà Nội.

12. Quốc hội. (2010, 2019). *Luật Viên chức.* Hà Nội.

13. Quốc hội. (2013, 2025). *Hiến pháp*. Hà Nội.

14. Quốc hội. (2013, 2018). *Luật Đất đai*. Hà Nội.

15. Quốc hội. (2024, 2025). *Luật Đất đai*. Hà Nội.

XÁC ĐỊNH THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH VÀ CẤP XÃ TRONG QUẢN LÝ CÁC DỰ ÁN LẤN BIỂN - THỰC TRẠNG VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

Nguyễn Thành Phương[*]

Tóm tắt: *Bài viết đánh giá thực trạng pháp luật về phân định thẩm quyền của UBND cấp tỉnh và cấp xã trong quản lý các dự án lấn biển theo Luật Đất đai năm 2024, Nghị định 102/2024/NĐ-CP và Nghị định 151/2025/NĐ-CP. Theo đó, dù đã ban hành cơ chế phân định cụ thể. Tuy nhiên, nội dung quản lý vẫn tồn tại một số vấn đề như: pháp luật chưa phân biệt rõ giữa thu hồi đất do vi phạm tiến độ và thu hồi để thực hiện triển khai dự án mới, khiến quyền lợi nhà đầu tư dễ bị xâm lấn; việc phân cấp quá mạnh nhưng không tương xứng với năng lực thực thi khiến nhiều nhiệm vụ mang tính kỹ thuật cao bị giao cho cấp cơ sở, như thu hồi đất, phê duyệt bồi thường, tái định cư, định giá đất, cập nhật quy hoạch sau lấn biển và quản lý đất bãi bồi. Sự thiếu chuyên môn, thiếu dữ liệu và công cụ đo đạc sẽ dễ dẫn đến sai sót, khiếu kiện và chậm tiến độ. Qua đó, nhóm tác giả sẽ tiến hành đề xuất các kiến nghị hữu ích để hoàn thiện cơ chế xác định thẩm quyền của chính quyền địa phương cấp tỉnh và cấp xã trong quản lý các dự án lấn biển trong tương lai.*

Từ khoá: *Chính quyền hai cấp, Dự án lấn biển, Thẩm quyền.*

Abstract: *This article examines the current legal framework governing the allocation of powers between provincial-level People's Committees and commune-level People's Committees in the management of sea reclamation (land reclamation from the sea) projects under the 2024 Land Law, Decree No. 102/2024/ND-CP, and Decree No. 151/2025/ND-CP. Although these instruments establish a relatively specific mechanism for the division of authority, several regulatory shortcomings persist. In particular, the law fails to clearly distinguish between land recovery due to violations of project implementation schedules and land recovery for the purpose of implementing new projects, thereby exposing investors' legitimate rights and interests to potential infringement. Moreover, excessive decentralization that is not commensurate with local implementation capacity has resulted in the assignment of highly technical tasks to grassroots authorities, such as land recovery, approval of compensation and resettlement schemes, land valuation, post-reclamation planning updates, and management of accreted land areas. Limitations in professional expertise, data availability, and surveying and measurement tools at the local level ar*

e likely to lead to errors, disputes, complaints, and delays in project implementation. On this basis, the authors propose a set of recommendations aimed at improving the mechanism for determining the respective competences of provincial- and commune-level local governments in the management of sea reclamation projects in the future.

Keywords: *two-tier local government, sea reclamation projects, competence.*

[*] ThS; Khoa Luật, Trường Đại học Nam Cần Thơ

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và sức ép mở rộng không gian phát triển ngày càng gia tăng, nhiều quốc gia ven biển đã lựa chọn lấn biển như một giải pháp quan trọng nhằm gia tăng quỹ đất cho phát triển kinh tế, đô thị, hạ tầng và thích ứng với biến đổi khí hậu. Theo Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF, 2017), trong số 152 quốc gia và vùng lãnh thổ có biển, có tới 83 quốc gia sở hữu diện tích biển lớn hơn đất liền và 54 quốc gia có diện tích biển chiếm đến 80% tổng diện tích lãnh thổ, cho thấy vai trò đặc biệt của không gian biển trong chiến lược phát triển quốc gia (Nishan Degnarain, 2023). Tại Việt Nam, mục tiêu trở thành "quốc gia mạnh về biển" vào năm 2045 được xác định trong Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã đặt hoạt động lấn biển trở thành một hướng đi quan trọng. Từ cuối những năm 1990, tiêu biểu là dự án lấn biển Rạch Giá Kiên Giang (nay là An Giang), loại hình dự án này đã phát triển mạnh, đến nay ghi nhận khoảng 80 dự án tại 19 tỉnh, thành phố ven biển như Quảng Ninh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Khánh Hòa, TP. Hồ Chí Minh và Kiên Giang (An Giang). Sự mở rộng nhanh chóng này đòi hỏi một khuôn khổ pháp lý đồng bộ, chuyên sâu và phù hợp với đặc thù tài nguyên giữa biển và đất liền (Thu Loan, 2024).

Mặc dù hệ thống pháp luật Việt Nam đã từng bước hình thành các quy định điều chỉnh hoạt động lấn biển thông qua Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015; Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; Luật Đất đai năm 2024; Nghị định 11/2021/NĐ-CP; Nghị định 51/2023/NĐ-CP và đặc biệt là Nghị định 42/2024/NĐ-CP văn bản đầu tiên đặt khung pháp lý chuyên biệt cho lấn biển. Tuy nhiên, trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp chính quyền và một cấp hành chính, Nghị định 151/2025/NĐ-CP ra đời điều chỉnh trực tiếp về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai, qua đó các nội dung về quản lý hoạt động lấn biển cũng được điều chỉnh tại văn bản này. Qua quá trình áp dụng nhận thấy Nghị định 151/2025/NĐ-CP trao thẩm quyền rất lớn cho UBND cấp tỉnh và phân cấp mạnh xuống UBND cấp xã, dẫn đến tình trạng chồng chéo, phân mảnh và thiếu cơ chế phối hợp rõ ràng giữa hai cấp trong quản lý các dự án lấn biển (Phương, T. L. Đ., Phương, N. T., & Hùng, P. T, 2025). Trước thực tế đó, việc phân tích đầy đủ thực trạng pháp luật, nhận diện các khoảng trống, điểm bất cập trong xác định thẩm quyền của UBND cấp tỉnh và cấp xã, cũng như đề xuất định hướng hoàn thiện một khuôn khổ pháp lý thống nhất, khoa học và chuyên biệt cho hoạt động lấn biển là yêu cầu cấp thiết. Bài viết sử dụng phương pháp phân tích tổng hợp văn bản pháp luật và phân tích luật học nhằm làm sáng tỏ các vấn đề lý luận thực tiễn này, qua đó góp phần hoàn thiện thể chế quản trị không gian với diện tích lấn biển trong giai đoạn phát triển mới.

2. Thực trạng pháp luật về xác định thẩm quyền của chính quyền địa phương cấp tỉnh và cấp xã trong quản lý các dự án lấn biển

2.1. Về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Việc xác định thẩm quyền của UBND cấp tỉnh trong quản lý các dự án lấn biển có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, bởi đây là cấp chính quyền đóng vai trò trung tâm trong toàn bộ quá trình phê duyệt, tổ chức thực hiện và giám sát các hoạt động lấn biển là một loại hình dự án có tác động sâu rộng đến không gian phát triển, cấu trúc địa mạo và hệ sinh thái ven biển. Theo đó, các dự án lấn biển không chỉ làm thay đổi ranh giới giữa đất và biển, sẽ tạo ra quỹ đất mới cho phát triển kinh tế - xã hội, mà còn gắn với những vấn đề pháp lý phức tạp liên quan đến quyền quản lý nhà nước về đất đai, không gian biển, hành lang bảo vệ bờ biển, bảo vệ môi trường và bảo đảm quốc phòng - an ninh. Trong bối cảnh đó, trên tinh thần Nghị định 151/2025/NĐ-CP

UBND cấp tỉnh được trao giữ vai trò chủ thể quyết định đối với các công đoạn mang tính chiến lược, từ phê duyệt dự án, giao đất, giao khu vực biển, điều chỉnh đường mực nước triều cao trung bình nhiều năm, cho đến theo dõi tiến độ, xử lý các dự án chậm triển khai và quyết toán chi phí lấn biển. Tuy nhiên, bên cạnh cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ, thực tiễn triển khai tại nhiều địa phương ven biển cho thấy việc thực hiện thẩm quyền này vẫn tồn tại những khoảng trống và xung đột nhất định, đặt ra nhu cầu cần phân tích toàn diện để nhận diện rõ những điểm phù hợp, bất cập và hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật. Cụ thể:

Thứ nhất, khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP giao cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh thực hiện nhiều thẩm quyền trọng yếu liên quan trực tiếp đến dự án lấn biển theo quy định của Nghị định 102/2024/NĐ-CP. Theo đó, tại điểm i khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP đã xác định Chủ tịch UBND cấp tỉnh là người "phê duyệt dự án đầu tư lấn biển theo điểm c khoản 5 Điều 72 Nghị định 102/2024/NĐ-CP", qua đó toàn bộ việc quyết định quy mô, phạm vi và mục tiêu sử dụng đất sau lấn biển được thống nhất ở cấp tỉnh. Đồng thời, điểm k khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP quy định Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền "quyết định giao đất, cho thuê đất đồng thời với giao khu vực biển để thực hiện hoạt động lấn biển theo khoản 3 Điều 73 Nghị định 102/2024/NĐ-CP".

So với Nghị định 42/2024/NĐ-CP về hoạt động lấn biển trước đây, thấy rằng việc hợp nhất thẩm quyền giao đất và giao khu vực biển vào cùng một chủ thể cho thấy pháp luật thiết kế cơ chế tập trung tại cấp tỉnh nhằm bảo đảm tính đồng bộ trong quản lý không gian đất liền với các dự án lấn biển. Tuy nhiên, việc tập trung toàn bộ các thẩm quyền quan trọng từ phê duyệt dự án lấn biển, giao đất, cho thuê đất đến giao khu vực biển vào Chủ tịch UBND cấp tỉnh theo tinh thần khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP sẽ làm phát sinh một vấn đề lớn về cấu trúc thẩm quyền. Cụ thể, thẩm quyền này vốn thuộc UBND cấp tỉnh với tính chất quyết định tập thể, có sự tham gia của nhiều sở ngành, thì hiện nay lại được chuyển sang cho một cá nhân, khiến cơ chế kiểm soát trước khi ra quyết định sẽ bị suy giảm đáng kể. Theo đó, với việc phê duyệt các dự án lấn biển theo điểm i khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP và quyết định giao đất, giao khu vực biển theo điểm k khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP đều là những quyết định có giá trị kinh tế lớn, tác động dài hạn đến không gian biển, cũng như đến lợi ích cộng đồng, nhưng luật định lại không quy định cơ chế thẩm tra, phản biện hoặc đồng thuận bắt buộc từ UBND tỉnh trước khi Chủ tịch tỉnh ban hành quyết định, điều này sẽ dễ dẫn đến quá tải trong quá trình giải quyết hồ sơ, phụ thuộc mạnh vào ý kiến tham mưu của cơ quan chuyên môn và tiềm ẩn nguy cơ lạm quyền hoặc thiếu minh bạch, nhất là đối với các dự án lấn biển có quy mô lớn và nhạy cảm.

Thứ hai, tại điểm l khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP trao cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyền "quyết định bổ sung, điều chỉnh đường mực nước triều cao trung bình nhiều năm và điều chỉnh hành lang bảo vệ bờ biển" theo điểm b khoản 3 Điều 74 Nghị định 102/2024/NĐ-CP. Đây là quyền năng tác động trực tiếp vào những thông số địa lý, pháp lý mang tính cốt lõi, bao gồm: ranh giới giữa đất và biển; ranh giới quản lý hành chính; phạm vi hành lang bảo vệ bờ biển; không gian tài nguyên công cộng do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Các thông số này vốn được xác lập dựa trên chuỗi số liệu quan trắc dài hạn, đánh giá thủy văn và hải văn, mô hình xói lở và bồi tụ, cũng như có liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý liên ngành. Tuy nhiên, pháp luật không thiết lập cơ chế yêu cầu việc điều chỉnh phải được thẩm định kỹ thuật bắt buộc bởi các cơ quan chuyên môn ở Trung ương. Đơn cử: Bộ NN&MT sẽ chịu trách nhiệm về quan trắc mực nước

triều và hành lang bảo vệ bờ biển; Bộ Quốc phòng quản lý vùng ven biển phục vụ mục tiêu quốc phòng - an ninh; Bộ GTVT (nay là Bộ Xây dựng) quản lý luồng hàng hải, cảng biển. Việc trao quyền điều chỉnh ranh giới giữa biển và bờ cho một cá nhân (Chủ tịch tỉnh) mà không có thẩm tra liên ngành bắt buộc khiến quyết định này thiếu điểm tựa khoa học và thiếu cơ chế phản biện kỹ thuật.

Thứ ba, tại điểm m khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP giao Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyền "phê duyệt quyết toán chi phí lấn biển" theo khoản 2 Điều 75 Nghị định 102/2024/NĐ-CP. Bao hàm, toàn bộ khối lượng nạo vét, đổ vật liệu, san lấp, bồi đắp, xử lý lớp đất đáy biển, chi phí vận chuyển vật liệu, chi phí đo đạc… tức là các khoản có giá trị tài chính rất lớn và độ biến động cao. Tuy nhiên, pháp luật không đặt ra yêu cầu bắt buộc nào về kiểm soát tính trung thực của khối lượng, như: kiểm toán độc lập; xác minh khối lượng bằng ảnh viễn thám, dữ liệu GIS hoặc mô hình số đáy biển; thẩm định chéo bởi Sở Tài chính, Sở Xây dựng, Sở NN&MT; đối chiếu nhật ký thi công với kết quả đo đạc thực địa (Nguyễn Thành Phương- Trần Thị Thu Vân, 2025). Việc thiếu các công cụ xác thực khối lượng dẫn tới rủi ro rất lớn như: nhà đầu tư có thể kê khai vượt khối lượng bồi đắp hoặc đẩy đơn giá lên cao, trong khi cơ quan phê duyệt không có cơ sở kỹ thuật để phản biện. Với các dự án lấn biển quy mô lớn, chênh lệch nhỏ trong đơn giá hoặc khối lượng cũng có thể dẫn tới thất thoát lớn tài sản công. Việc trao quyền quyết toán hoàn toàn cho Chủ tịch UBND tỉnh mà không có quy định về giám sát độc lập tạo ra nguy cơ thiếu minh bạch, gây rủi ro về tài chính công và dễ phát sinh khiếu nại, tố cáo liên quan đến quyết định phê duyệt.

Thứ tư, khoản 5 Điều 12 Nghị định 151/2025/NĐ-CP quy định UBND cấp tỉnh có trách nhiệm rà soát, xử lý và công bố công khai các dự án không đưa đất vào sử dụng trong 12 tháng hoặc chậm tiến độ 24 tháng; bao gồm việc xác định lý do bất khả kháng theo khoản 3 Điều 31 Nghị định 102/2024/NĐ-CP. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để đảm bảo nhà đầu tư không bỏ hoang diện tích lấn biển hoặc cố tình chậm triển khai. Tuy nhiên, quy định này lại thiếu hoàn toàn cơ chế kiểm tra tiến độ bằng phương pháp độc lập và khách quan. Theo đó, pháp luật không yêu cầu sử dụng công cụ giám sát chuyên biệt, như: dữ liệu ảnh vệ tinh theo quý để đo biến động diện tích bồi đắp; bản đồ mô hình địa hình đáy biển trước và sau san lấp; báo cáo khối lượng vật liệu đổ bù do bên thứ ba xác lập; kiểm tra hiện trường bằng thiết bị định vị. Trong thực tiễn, UBND tỉnh phải dựa gần như hoàn toàn vào hồ sơ và báo cáo do chính nhà đầu tư cung cấp. Điều này khiến việc phát hiện vi phạm trở nên khó khăn, đặc biệt trong các trường hợp: san lấp vượt phạm vi được phê duyệt; bồi đắp sai thiết kế; chậm tiến độ nhưng nhà đầu tư báo cáo không trung thực. Qua đó, nhận thấy nếu không có cơ chế giám sát độc lập đồng nghĩa với việc kiểm soát tiến độ lấn biển chỉ mang tính hình thức và không đảm bảo tính khách quan (Nguyễn Thành Phương, 2025).

Thứ năm, trên cơ sở Điều 79 Luật Đất đai năm 2024, khoản 1 Điều 83 Luật Đất đai năm 2024 và điểm a khoản 1 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có thẩm quyền thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, hoặc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai bao gồm cả đất hình thành sau lấn biển. Tuy nhiên, pháp luật hiện không phân biệt rõ giữa: (1) thu hồi đất do vi phạm tiến độ lấn biển; và (2) thu hồi đất để thực hiện dự án khác sau khi đất đã được hình thành từ hoạt động lấn biển. Theo đó, hai trường hợp này hoàn toàn khác nhau về bản chất. Cụ thể, với trường hợp (1) là chế tài vì vi phạm nghĩa vụ; trường hợp (2) là quyền lực công nhằm phục vụ lợi ích chung. Việc pháp luật không quy định tiêu chí phân

biệt, quy trình thực hiện, cơ chế bồi thường tài sản đã hình thành trên đất (do nhà đầu tư tạo ra) khiến nhà đầu tư rơi vào rủi ro pháp lý rất lớn. Trong thực tế, điều này tạo khoảng trống có thể bị lợi dụng để thu hồi phần đất có giá trị cao đã lấn biển và sau đó giao lại cho nhà đầu tư khác, gây mất niềm tin của nhà đầu tư và tăng nguy cơ tranh chấp dài hạn.

Thứ sáu, khi đối chiếu các quy định tại điểm i, k, l, m khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP và khoản 5 Điều 12 Nghị định 151/2025/NĐ-CP, có thể thấy toàn bộ chuỗi công đoạn của dự án lấn biển từ phê duyệt dự án, giao đất, giao khu vực biển, điều chỉnh ranh giới biển và bờ, phê duyệt quyết toán chi phí đến giám sát và xử lý chậm tiến độ đều hội tụ vào duy nhất một chủ thể là Chủ tịch UBND cấp tỉnh (Nguyễn Thành Phương- Trần Thanh Khoẻ, 2025). Điều này vô hình chung tạo ra mô hình tập trung hóa thẩm quyền ở mức rất cao trong khi pháp luật lại thiếu các cơ chế đối trọng tương ứng. Cụ thể: không có thẩm định liên ngành bắt buộc; không có kiểm toán độc lập; không có yêu cầu HĐND tỉnh phê chuẩn hoặc giám sát tiền kiểm; không có cơ chế phản biện khoa học từ các bộ, ngành Trung ương. Theo đó, mô hình tập trung hóa này làm suy giảm tính tập thể của UBND tỉnh vốn là cơ quan chịu trách nhiệm chung về quản lý nhà nước, không phải một cá nhân duy nhất. Đồng thời, việc tập trung quyền lực vào một chủ thể sẽ làm tăng rủi ro sai sót, lạm quyền, bị tác động bởi lợi ích nhóm; và làm gia tăng tính dễ tổn thương của hệ thống pháp lý vì chỉ cần một quyết định thiếu thận trọng của cá nhân Chủ tịch tỉnh có thể ảnh hưởng đến không gian giữa biển và đất liền khó có khả năng khắc phục. Trong bối cảnh dự án lấn biển có giá trị kinh tế lớn và tác động lâu dài, đây là khoảng trống cực kỳ đáng lo ngại trong thiết kế pháp luật.

2.2. Về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã

Mặc dù các quyết định chiến lược của dự án lấn biển được tập trung ở cấp tỉnh, nhưng cấp xã lại là chủ thể trực tiếp tham gia và chịu trách nhiệm ở hầu hết các khâu triển khai trên thực địa. Điều này xuất phát từ việc Nghị định 151/2025/NĐ-CP thiết lập cơ chế phân cấp rất mạnh xuống UBND cấp xã và Chủ tịch UBND cấp xã, trao cho cấp này hàng loạt thẩm quyền quan trọng liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cưỡng chế thu hồi đất, quản lý đất đã thu hồi, tổ chức thực hiện quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất cấp xã, cũng như quản lý đất bãi bồi ven biển và khu vực biến động địa mạo. Trong bối cảnh các dự án lấn biển luôn gắn với biến động dân cư, thay đổi không gian sống của cộng đồng địa phương và phát sinh nhiều quan hệ pháp lý phức tạp ở cấp cơ sở, UBND cấp xã trở thành "tuyến đầu" trong tổ chức thực hiện dự án (Tự Thức, 2026). Tuy nhiên, chính vì được giao nhiệm vụ lớn trong khi năng lực quản trị còn hạn chế và không có quyền định đoạt về các quyết định chiến lược của dự án, việc phân cấp này đã tạo ra nhiều bất cập đáng chú ý, ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ, tính thống nhất và hiệu quả quản lý các dự án lấn biển. Cụ thể:

Thứ nhất, theo điểm b khoản 1 Điều 5 Nghị định 151/2025/NĐ-CP, thẩm quyền quyết định thu hồi đất trong các trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 83 Luật Đất đai năm 2024 bao gồm thu hồi đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được chuyển từ UBND cấp huyện trước đây sang Chủ tịch UBND cấp xã. Quy định này khiến cấp xã trở thành chủ thể trực tiếp ra quyết định thu hồi đất trong nhiều hạng mục hạ tầng phục vụ dự án lấn biển, như: đường giao thông kết nối từ đất liền ra khu vực lấn biển, hệ thống thoát nước, viễn thông, khu tái định cư hoặc các công trình phụ trợ khác.

Tuy nhiên, phần lớn các xã ven biển lại không có bộ máy chuyên môn đủ mạnh để xử lý các tình huống thu hồi đất có tính chất phức tạp, đặc biệt là những trường hợp liên quan đến đất ở xen kẽ, đất nuôi trồng thủy sản, đất bãi bồi đang sử dụng ổn định hoặc khu vực người dân khai thác hải sản truyền thống. Thu hồi đất trong bối cảnh này thường kéo theo tranh chấp về nguồn gốc đất, về mức bồi thường hoặc về quyền lợi sinh kế sau di dời. Việc pháp luật trao quyền thu hồi cho cấp xã vốn thiếu kinh nghiệm giải quyết hồ sơ kỹ thuật, đo đạc, hồ sơ pháp lý và không có bộ phận pháp chế chuyên trách, điều này dễ dẫn đến quyết định thu hồi ban hành không đúng trình tự, thiếu căn cứ hoặc không được tham vấn đầy đủ, từ đó làm phát sinh khiếu nại, tố cáo kéo dài (Lê Hữu Quyết, 2025). Trong bối cảnh các dự án lấn biển thường được xem là dự án quan trọng, có tác động lớn đến cộng đồng ven biển, sự hạn chế về năng lực của cấp xã trong tổ chức thu hồi đất có thể trở thành "điểm nghẽn" của toàn bộ dự án. Điều này làm tăng nguy cơ chậm tiến độ giải phóng mặt bằng, mâu thuẫn lợi ích giữa người dân và chính quyền, và thậm chí ảnh hưởng đến tính hợp pháp của toàn bộ chuỗi quyết định trong quá trình triển khai dự án lấn biển (Nguyễn Thành Phương, 2025).

Thứ hai, theo điểm d khoản 1 Điều 5 Nghị định 151/2025/NĐ-CP, thẩm quyền phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được chuyển từ UBND cấp huyện trước đây xuống Chủ tịch UBND cấp xã, theo quy định tại điểm c khoản 3 Điều 87 Luật Đất đai năm 2024. Theo đó, đây là thẩm quyền có tính chất tài chính mang tính pháp lý rất phức tạp, vì phương án bồi thường không chỉ xác định giá trị quyền sử dụng đất mà còn bao gồm nhiều yếu tố bổ sung như: tài sản gắn liền với đất, thu nhập bị mất, chi phí ổn định đời sống - sản xuất, hỗ trợ chuyển đổi nghề, và toàn bộ chính sách tái định cư. Trong bối cảnh dự án lấn biển, việc xây dựng phương án bồi thường càng phức tạp hơn do đặc thù tài sản của các hộ dân ven biển. Theo đó, tài sản bị ảnh hưởng thường bao gồm: đất nuôi trồng thủy sản ven bờ, có giá trị dao động mạnh theo vị trí triều cường và khả năng tiếp cận nguồn nước; đất bãi bồi, đất bãi triều, vốn khó xác định giá trị và nguồn gốc sử dụng; nhà tạm ven biển, lều trông giữ ngư cụ, mặt bằng neo đậu địa phương, thường không được đăng ký nhưng có giá trị thực tế đối với sinh kế.

Tuy nhiên, cấp xã còn hạn chế về bộ phận chuyên môn về định giá đất, thẩm định tài sản, hay lập phương án bồi thường theo quy chuẩn, và cũng không có đội ngũ thẩm định viên giá hoặc cán bộ am hiểu đầy đủ về pháp luật đất đai, bồi thường và kiểm đếm. Việc giao cho Chủ tịch UBND xã tự phê duyệt phương án bồi thường dẫn đến nguy cơ giá trị bồi thường thấp hơn thực tế, do áp dụng sai hệ số điều chỉnh giá đất hoặc sai loại đất; bỏ sót tài sản, đặc biệt đối với các công trình tạm hoặc tài sản không có giấy tờ; kiểm đếm không thống nhất, vì không có bộ phận nghiệp vụ độc lập để xác minh. Điều này cho thấy việc phân quyền mạnh xuống cấp xã trong hoạt động bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án lấn biển tiềm ẩn rủi ro quản lý rất lớn, khi giao thẩm quyền quá rộng cho cấp có năng lực kỹ thuật còn hạn chế, trong khi giá trị tài sản và mức độ tác động của dự án lại đặc biệt cao và nhạy cảm (Anh, N. T., Liên, T. T., Hà, V. H., Thủy, B. T., & Trưởng, H, 2022).

Thứ ba, theo điểm e và điểm k khoản 1 Điều 5 Nghị định 151/2025/NĐ-CP, một phần thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể được chuyển xuống Chủ tịch UBND cấp xã, tương ứng với khoản 2 Điều 91 Luật Đất đai năm 2024. Đây là thẩm quyền đặc biệt nhạy cảm đối với các dự án lấn biển, vì giá đất ven biển thường biến động mạnh ngay khi có thông tin về dự án, đường giao thông ven biển hoặc hạ tầng mới. Tuy nhiên, cấp xã không có hội đồng thẩm định giá, không có bộ phận chuyên môn, cũng không có dữ liệu giá thị trường để xác định giá đất theo phương pháp so sánh hoặc thặng dư. Việc giao quyền định giá cho cấp xã khiến nguy cơ định giá đất thấp hơn

thực tế, xác định sai loại đất (đất bãi bồi, đất nuôi trồng thủy sản, đất ở ven biển), hoặc bị chi phối bởi lợi ích nhóm trở nên rất cao (Thanh Loan, 2025).

Thứ tư, theo điểm b, điểm c và điểm đ khoản 1 Điều 14 Nghị định 151/2025/NĐ-CP, UBND cấp xã có trách nhiệm công bố phạm vi thu hồi đất đối với dự án chưa có trong kế hoạch sử dụng đất, tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã và báo cáo kết quả thực hiện lên UBND cấp tỉnh. Đối với các dự án lấn biển, khi phần diện tích mới được hình thành sau san lấp, cấp xã phải cập nhật diện tích đất lấn biển vào quy hoạch sử dụng đất cấp xã để làm cơ sở cho các thủ tục giao đất, cho thuê đất, bố trí tái định cư và phát triển hạ tầng sau này. Tuy nhiên, việc lập hoặc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất sau khi có đất lấn biển lại là một công việc vượt xa năng lực chuyên môn của cấp xã. Để quy hoạch diện tích đất mới hình thành một cách hợp lý, cần phải có: đánh giá môi trường chiến lược đối với tác động của hoạt động lấn biển; phân tích địa kỹ thuật để xác định khả năng chịu tải của nền đất mới; tính toán khả năng hình thành khu đô thị, dịch vụ biển, dự báo dân số và nhu cầu hạ tầng; đánh giá tác động lên dòng chảy, xói lở, cũng như bồi tụ, ảnh hưởng đến các khu vực ven biển lân cận; phối hợp với quy hoạch cấp tỉnh về không gian biển, du lịch, công nghiệp ven biển và hành lang bảo vệ bờ biển.

Theo đó, những yêu cầu này đều không thể thực hiện hiệu quả ở cấp xã, vốn thiếu đội ngũ quy hoạch, không có đơn vị tư vấn chuyên môn, cũng như không đủ thẩm quyền phối hợp liên ngành. Việc giao trách nhiệm cập nhật quy hoạch sau lấn biển cho cấp xã dẫn đến nguy cơ cao xảy ra quy hoạch thiếu đồng bộ, thiếu tính liên kết, thậm chí mâu thuẫn với định hướng của quy hoạch cấp tỉnh. Điều này đặc biệt rõ trong việc bố trí đất thương mại - dịch vụ ven biển, đất tái định cư hoặc đất phục vụ các chức năng đô thị mới. Thực tế tại một số dự án lấn biển ở Kiên Giang cho thấy UBND cấp xã không kịp điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất sau khi diện tích lấn biển được hình thành, dẫn đến việc không bố trí kịp quỹ đất tái định cư, buộc dự án phải tạm dừng hoặc điều chỉnh nhiều lần. Hệ quả là tiến độ triển khai bị kéo dài, chi phí tăng cao và phát sinh khiếu nại từ người dân về bố trí đất ở sau thu hồi. Như vậy, việc giao cho cấp xã nhiệm vụ cập nhật quy hoạch sử dụng đất sau lấn biển là không tương thích với tính chất kỹ thuật, mang tính chiến lược của công việc, đồng thời tạo ra khoảng trống trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống quy hoạch (Nguyễn Thành Phương, 2025).

Ngoài ra, căn cứ điểm q khoản 1 Điều 14 Nghị định 151/2025/NĐ-CP, UBND cấp xã được giao nhiệm vụ quản lý đất bãi bồi ven sông, ven biển, bao gồm việc "điều tra, khảo sát, theo dõi, đánh giá" các khu vực bồi tụ và xói lở theo Điều 191 Luật Đất đai năm 2024. Tuy nhiên, bãi bồi là vùng biến động địa mạo phức tạp, liên quan trực tiếp đến ranh giới được phép lấn biển. Để quản lý hiệu quả, cần các công cụ chuyên môn như GPS-RTK, dữ liệu thủy văn, hải văn, ảnh vệ tinh và mô hình GIS; trong khi cấp xã hoàn toàn không có thiết bị, không có dữ liệu chuyên ngành, cũng không có nhân lực kỹ thuật để thực hiện các nhiệm vụ này. Vì vậy, việc giao trách nhiệm theo dõi bãi bồi cho cấp xã dẫn đến nguy cơ xác định sai ranh giới đất lấn biển, không kịp thời phát hiện tình trạng san lấp vượt phép hoặc mở rộng phạm vi lấn biển.

3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

3.1. Về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Từ những bất cập đã được phân tích cho thấy thẩm quyền của UBND cấp tỉnh, đặc biệt là của Chủ tịch UBND tỉnh, đang tập trung quá lớn trong toàn bộ quy trình quản lý dự án lấn

biển. Việc thiếu cơ chế thẩm định liên ngành, kiểm toán độc lập và giám sát tiền kiểm đã làm giảm tính minh bạch, gia tăng rủi ro pháp lý và hạn chế hiệu quả quản trị không gian đất lấn biển. Cụ thể:

Thứ nhất, về việc thẩm quyền bị tập trung quá mức vào Chủ tịch UBND tỉnh, cần thiết phải khôi phục tính tập thể của UBND tỉnh trong các quyết định chiến lược. Theo đó, Nghị định 151/2025/NĐ-CP nên được sửa đổi theo hướng quy định các quyết định phê duyệt dự án lấn biển, giao đất, cho thuê đất và giao khu vực biển phải được UBND tỉnh quyết nghị tập thể, còn Chủ tịch chỉ ký thay mặt. Cùng với đó, cần bổ sung cơ chế tiền kiểm bắt buộc, yêu cầu Sở Tài nguyên và Môi trường (nay là Sở NN&MT), Sở Kế hoạch và Đầu tư (Sở Tài chính), Sở Xây dựng lập báo cáo thẩm định liên thông trước khi ban hành quyết định; đồng thời thiết lập cơ chế thẩm tra của HĐND tỉnh đối với các dự án lấn biển có quy mô lớn hoặc phạm vi tác động rộng.

Thứ hai, liên quan đến việc điều chỉnh đường mực nước triều và hành lang bảo vệ bờ biển nhưng thiếu thẩm định liên ngành, cần thiết lập cơ chế thẩm định kỹ thuật bắt buộc để bảo đảm tính khoa học và an toàn pháp lý. Việc sửa đổi điểm l khoản 4 Điều 9 Nghị định 151/2025/NĐ-CP phải yêu cầu hồ sơ điều chỉnh có ý kiến thẩm định bằng văn bản của Bộ NN&MT, Bộ Quốc phòng và Bộ Giao thông vận tải (Bộ Xây dựng); đồng thời tích hợp đầy đủ dữ liệu mực nước triều nhiều năm, dòng chảy, bùn cát, mô hình xói lở, bồi tụ và đánh giá rủi ro địa mạo dài hạn (30–50 năm) trước khi phê duyệt.

Thứ ba, đối với vấn đề trong phê duyệt quyết toán chi phí lấn biển nhưng không có cơ chế kiểm chứng độc lập, cần bổ sung hệ thống kiểm toán, đo đạc, giám sát kỹ thuật đa tầng. Theo đó, việc quyết toán phải dựa trên kiểm toán độc lập về khối lượng san lấp; đo đạc và mô hình đáy biển trước và sau san lấp; đối chiếu ảnh viễn thám theo chu kỳ ba tháng; cùng với thẩm định chéo bởi Sở Tài chính, Sở Xây dựng và Sở NN & MT. Theo đó, cần cụ thể hoá "không có kiểm toán thì không được phê duyệt quyết toán" là điều bắt buộc để bảo đảm tính minh bạch và an toàn ngân sách.

Thứ tư, liên quan đến công tác giám sát tiến độ lấn biển nhưng thiếu công cụ giám sát độc lập, UBND tỉnh cần được bổ sung trách nhiệm thiết lập hệ thống giám sát số hóa bắt buộc. Qua đó, Nghị định 151/2025/NĐ-CP cần sửa theo hướng yêu cầu sử dụng ảnh vệ tinh và GIS theo dõi tiến độ san lấp, xây dựng hồ sơ số hóa diện tích lấn biển cập nhật theo tháng, kiểm tra hiện trường bằng thiết bị định vị theo quý, đồng thời thành lập Tổ giám sát kỹ thuật liên ngành trực thuộc UBND tỉnh nhằm bảo đảm tính khách quan trong theo dõi tiến độ.

Thứ năm, với bất cập khi pháp luật chưa phân biệt giữa thu hồi đất do vi phạm tiến độ và thu hồi đất để thực hiện dự án mới, cần thiết phải quy định hai cơ chế thu hồi riêng biệt. Theo đó, thu hồi đất do vi phạm tiến độ phải theo hướng không bồi thường về đất, chỉ xem xét tài sản hợp pháp; còn thu hồi đất để thực hiện dự án mới phải bồi thường toàn bộ tài sản đã hình thành sau lấn biển. Đồng thời cần bổ sung tiêu chí phân định rõ về giá trị dự án, mức độ vi phạm và mục đích thu hồi nhằm hạn chế tình trạng tùy nghi hoặc lạm dụng trong áp dụng pháp luật.

Thứ sáu, cần xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực và phân quyền hợp lý hơn. Theo đó, phải bổ sung cơ chế đánh giá tác động pháp lý, môi trường bắt buộc đối với các dự án lớn; thiết lập cơ chế thẩm định liên ngành với sự tham gia của các bộ, ngành Trung ương; yêu cầu HĐND tỉnh thực hiện giám sát tiền kiểm đối với các dự án lấn biển có quy mô trên 50 ha hoặc tổng mức đầu

tư từ 500 tỷ đồng trở lên. Đồng thời, cần tái cấu trúc theo hướng UBND tỉnh quyết tập thể còn Chủ tịch UBND tỉnh chỉ giữ vai trò điều phối, nhằm hạn chế rủi ro lạm quyền và bảo đảm tính bền vững trong quản trị không gian biển – bờ (Vũ Thị Hoài Phương, 2022).

3.2. Về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã

Từ các bất cập đã phân tích, có thể thấy UBND cấp xã đang được giao nhiều nhiệm vụ vượt quá năng lực chuyên môn, đặc biệt ở các khâu thu hồi đất, bồi thường, tái định cư, định giá đất, cập nhật quy hoạch và quản lý bãi bồi. Việc phân cấp quá sâu này vừa tạo áp lực cho cấp xã, vừa làm tăng rủi ro sai sót và phát sinh tranh chấp trong quá trình triển khai dự án lấn biển. Do đó, các kiến nghị tại mục này nhằm điều chỉnh lại phạm vi trách nhiệm của cấp xã cho phù hợp, đồng thời tăng cường vai trò hỗ trợ và giám sát từ cấp tỉnh để bảo đảm quản lý thống nhất và hiệu quả. Cụ thể:

Thứ nhất, đối với bất cập khi UBND cấp xã không đủ năng lực thu hồi đất phục vụ các dự án lấn biển vốn có tính chất pháp lý, kỹ thuật và giá trị tài sản rất cao, đòi hỏi cần thiết phải điều chỉnh lại thẩm quyền, chuyển các quyết định thu hồi đất về UBND cấp tỉnh. Theo hướng này, cần sửa điểm b khoản 1 Điều 5 Nghị định 151/2025/NĐ-CP theo hướng: (i) UBND cấp tỉnh trực tiếp ban hành quyết định thu hồi đất trong các trường hợp phục vụ dự án lấn biển, thay vì giao cho Chủ tịch UBND cấp xã; (ii) UBND cấp xã chỉ đảm nhận các nhiệm vụ hỗ trợ như thông báo, vận động, thu thập, cung cấp hồ sơ, xác minh nguồn gốc đất và phối hợp đối thoại, nhưng không thực hiện việc ban hành quyết định thu hồi. Cách điều chỉnh này vừa bảo đảm tính chuyên môn, tính thống nhất, vừa giúp giảm nguy cơ sai sót, khiếu kiện kéo dài, vốn là những rủi ro rất dễ phát sinh khi để cấp xã tự quyết định thu hồi đối với loại hình dự án đặc thù và có giá trị lớn như lấn biển (Phạm Thanh Sơn, 2024).

Thứ hai, đối với bất cập khi UBND cấp xã được giao phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nhưng lại không có bộ phận chuyên môn về giá đất, kiểm đếm, thẩm định tài sản, cần thiết phải bổ sung cơ chế thẩm định bắt buộc ở cấp tỉnh và thiết lập tổ hỗ trợ kỹ thuật cho cấp xã. Cụ thể, mọi phương án bồi thường do cấp xã lập phải được Sở NN&MT thẩm định về loại đất, nguồn gốc sử dụng, kết quả kiểm đếm và Sở Tài chính thẩm định đơn giá, hệ số điều chỉnh giá đất, giá trị tài sản. Theo đó, UBND cấp tỉnh có thể thành lập Tổ công tác liên ngành để hỗ trợ kỹ thuật cho cấp xã trong quá trình kiểm đếm, lập hồ sơ và xác minh thông tin, chỉ sau khi phương án đã được thẩm định đầy đủ, UBND cấp xã mới được ban hành quyết định. Cách điều chỉnh này vừa giảm thiểu sai sót và nguy cơ khiếu kiện, vừa bảo đảm tính thống nhất trong áp dụng pháp luật đối với loại hình dự án lấn biển vốn có giá trị bồi thường lớn và cấu trúc tài sản phức tạp.

Thứ ba, liên quan đến bất cập việc cấp xã được giao quyết định giá đất cụ thể trong khi không có năng lực định giá, cần bãi bỏ hoàn toàn thẩm quyền này. Theo đó, việc sửa đổi điểm e và điểm k khoản 1 Điều 5 Nghị định 151 Nghị định 151/2025/NĐ-CP theo hướng chuyển thẩm quyền định giá đất phục vụ dự án lấn biển cho Hội đồng thẩm định giá đất cấp tỉnh là phù hợp. Qua đó, cấp xã chỉ nên tham gia xác nhận hiện trạng sử dụng đất, không trực tiếp xác định đơn giá để tránh rủi ro sai lệch giá trị, tiêu cực hoặc thất thoát ngân sách. Ngoài ra, với bất cập khi cấp xã phải cập nhật quy hoạch sử dụng đất sau lấn biển nhưng không có chuyên môn về quy hoạch, cần chuyển nhiệm vụ lập quy hoạch về cấp tỉnh. Theo đó, Điều 14 Nghị định 151/2025/NĐ-CP cần được sửa đổi theo hướng diện tích đất hình thành từ hoạt động lấn biển phải do Sở

NN&MT phối hợp với Sở Xây dựng chủ trì cập nhật vào quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất cấp xã. UBND cấp xã chỉ giữ vai trò cung cấp dữ liệu thực địa, tiếp nhận ý kiến cộng đồng và tổ chức công bố quy hoạch.

4. Kết luận

Bài viết đã tiến hành phân tích một cách hệ thống và toàn diện thực trạng pháp luật về xác định thẩm quyền của UBND cấp tỉnh và cấp xã trong quản lý các dự án lấn biển, một lĩnh vực có tính chiến lược, phức tạp và tác động sâu rộng đến không gian phát triển ven biển. Trên cơ sở rà soát các quy định của Luật Đất đai năm 2024, Nghị định 102/2024/NĐ-CP và Nghị định 151/2025/NĐ-CP, nghiên cứu đã chỉ ra rằng thẩm quyền của UBND cấp tỉnh hiện đang được thiết kế theo hướng tập trung hóa rất mạnh, trao cho Chủ tịch UBND tỉnh gần như toàn bộ quyền quyết định đối với chuỗi hoạt động lấn biển, nhưng lại thiếu các cơ chế đối trọng, thẩm định liên ngành và công cụ giám sát độc lập. Song song đó, cơ chế phân cấp xuống UBND cấp xã trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, định giá, cập nhật quy hoạch và quản lý bãi bồi lại không tương xứng với năng lực thực thi của cấp cơ sở, dẫn đến nhiều rủi ro về tiến độ, chất lượng thực hiện và phát sinh khiếu kiện. Từ các bất cập đã nhận diện, bài viết đã đề xuất một hệ thống kiến nghị hoàn chỉnh cho cả cấp tỉnh và cấp xã, tập trung vào: khôi phục cơ chế quyết định tập thể; thiết lập cơ chế thẩm định kỹ thuật liên ngành; bắt buộc kiểm toán và giám sát bằng công nghệ; phân định rõ các trường hợp thu hồi đất; điều chỉnh lại phân cấp giữa tỉnh và xã; và chuyển những nhiệm vụ có tính kỹ thuật cao từ cấp xã lên cấp cao hơn. Các kiến nghị này hướng đến mục tiêu xây dựng một mô hình quản lý dự án lấn biển minh bạch, thống nhất, có trách nhiệm giải trình và phù hợp với đặc trưng của loại hình dự án có tác động lâu dài.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2024

2. Nghị định 102/2024/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024

3. Nghị định 151/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai

4. Anh, N. T., Liên, T. T., Hà, V. H., Thủy, B. T., & Trưởng, H. (2022). Kinh nghiệm của một số quốc gia trong quản lý hoạt động lấn biển và đề xuất cho Việt Nam. *Tạp chí Môi trường*, Chuyên đề III, tháng 9.

5. Degnarain, N. (2023). *83 countries are more ocean than land*. Truy cập ngày 05/01/2025, từ https://www.weforum.org/stories/2017/10/global-ocean-governance-all-at-sea/

6. Lê, H. Q. (2025). *Chính quyền địa phương hai cấp: Gỡ "nút thắt" thiếu cán bộ cấp xã*. Truy cập ngày 20/11/2025, từ https://chinhsachcuocsong.vnanet.vn/chinh-quyen-dia-phuong-hai-cap-go-nut-that-thieu-can-bo-cap-xa/68536.html

7. Loan, T. (2024). *Công tác xây dựng hành lang pháp lý cho hoạt động lấn biển tại Việt Nam*. Truy cập ngày 05/01/2025, từ https://vasi.gov.vn/Pages/cong-tac-xay-dung-hanh-lang-phap-ly-cho-hoat-dong--c352.aspx

8. Phương, N. T. (2025). Pháp luật về thu hồi đất đối với chủ đầu tư chậm đưa đất vào sử dụng hoặc sử dụng đất chậm tiến độ – Thực trạng và hướng hoàn thiện. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 3 (435).

9. Phương, N. T. (2025). Phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp trong quản lý các dự án đầu tư chậm đưa đất vào sử dụng. *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 21.

10. Phương, T. L. Đ., Phương, N. T., & Hùng, P. T. (2025). Quản lý hoạt động lấn biển dưới góc độ pháp lý – Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện. *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, số 357.

11. Phạm Thanh Sơn. (2024). Kiểm soát quyền lực nhà nước ở chính quyền địa phương trong xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. *Tạp chí Kiểm Sát*, số 4/2024

12. Phương, N. T., & Khoẻ, T. T. (2025). Xác định nghĩa vụ của chủ đầu tư khi không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm tiến độ sử dụng đất. *Tạp chí Luật sư Việt Nam*, số 7 (135).

13. Phương, N. T., & Vân, T. T. T. (2025). Ứng dụng công nghệ số trong giám sát, cảnh báo và xử lý các trường hợp chậm đưa đất vào sử dụng trong các dự án đầu tư tại Việt Nam. Trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học dành cho các nhà khoa học trẻ 2025: *"Định hình tương lai của trí tuệ nhân tạo: Từ công nghệ đến chính sách pháp luật"*. Trường Đại học Kinh tế – Tài chính Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 31/10/2025.

14. Thanh Loan. (2025). *Rà soát, cân nhắc, xác định đúng cơ sở pháp lý trong dự thảo Nghị định quy định về lấn biển*. Truy cập ngày 30/1/2026. Từ https://tapchitoaan.vn/ra-soat-can-nhac-xac-dinh-dung-co-so-phap-ly-trong-du-thao-nghi-dinh-quy-dinh-ve-lan-bien6966.html

15. Tự Thức. (2026). *Hoàn thiện thể chế quản lý, khai thác và sử dụng bền vững tài nguyên biển.* Truy cập ngày 30/1/2026. https://kiemsat.vn/hoan-thien-the-che-quan-ly-khai-thac-va-su-dung-ben-vung-tai-nguyen-bien-73919.html

16. Vũ Thị Hoài Phương. (2022). *Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam.* Truy cập ngày 29/1/2026. Từ https://danchuphapluat.vn/co-che-kiem-soat-quyen-luc-nha-nuoc-cua-chinh-quyen-dia-phuong-o-viet-nam-3398.html#:~:text=%C4%90%E1%BB%83%20b%E1%BA%A3o%20%C4%91%E1%BA%A3m%20b%E1%BA%A3n%20ch%E1%BA%A5t,ph%C6%B0%C6%A1ng%20th%E1%BB%B1c%20s%E1%BB%B1%20hi%E1%BB%87u%20q%E1%BB%A7a.&text=LI%E1%BB%86U%20THAM%20KH%E1%BA%A2O-,1.,Qu%E1%BB%91c%20gia%20H%C3%A0%20N%E1%BB%99i%2C%202014.

PHÁP LUẬT VỀ LẬP QUYẾT TOÁN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Lê Huỳnh Phương Chinh[*]
Nguyễn Minh Trí, Dương Minh Tú, Bùi Hoàng Lan Vi[**]

Tóm tắt: *Ngân sách nhà nước (NSNN) giữ vai trò trung tâm trong huy động, phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Với bối cảnh Việt Nam triển khai mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp từ ngày 01/7/2025, việc hoàn thiện pháp luật NSNN có ý nghĩa quan trọng về quản lý tài chính công. Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 đã điều chỉnh căn bản phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Theo đó, NSNN cấp địa phương chỉ còn ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp xã. Điều này tác động trực tiếp đến quyết toán NSNN - vốn là khâu cuối cùng trong chu trình NSNN. Trong khuôn khổ của bài tham luận, nhóm tác giả tập trung phân tích quy định pháp luật về lập quyết toán NSNN. Qua đó, những điểm mới xoay quanh vấn đề lập quyết toán NSNN đặt trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp sẽ được đề cập và bình luận.*

Từ khóa: *Chính quyền địa phương hai cấp, quyết toán ngân sách nhà nước, ngân sách nhà nước.*

Abstract: *The state budget plays a central role in mobilizing, allocating, and utilizing financial resources to achieve socio-economic development goals and ensure national defense and security. With Vietnam implementing a two-tiered local government model from July 1, 2025, perfecting the state budget legislation is crucial for public financial management. The 2025 State Budget Law has incorporated fundamental adjustments to align with this two-tiered model. Accordingly, the local state budget will now only include provincial and commune-level budgets. This directly impacts the state budget final accounts – the final stage in the state budget cycle. Within the framework of this paper, the authors focus on analyzing the legal regulations regarding the preparation of state budget final accounts. Through this analysis, new aspects surrounding the preparation of state budget final accounts within the context of a two-tiered local government structure will be discussed and commented upon.*

Keywords: *Local government at two levels, settlement of state budget, state budget.*

[*] ThS; Nghiên cứu sinh Luật Kinh tế, Đại học Kinh tế Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.
[**] Sinh viên Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

Đặt vấn đề

Quyết toán ngân sách là khâu cuối cùng nhưng có ý nghĩa then chốt trong chu trình NSNN. Đây là quá trình tổng hợp, kiểm tra và đánh giá toàn diện kết quả thu – chi ngân sách trong năm tài chính. Qua đó, quyết toán NSNN có thể xác định mức độ chấp hành dự toán nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Kết quả quyết toán không chỉ phản ánh tính trung thực, chính xác của hoạt động tài chính công mà còn góp phần bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch, tiết kiệm và hiệu quả trong quản lý NSNN. Để quyết toán NSNN đạt hiệu quả, việc lập quyết toán đúng trình tự, thủ tục và quy định pháp luật là cơ sở cho các bước thẩm tra, kiểm toán và phê chuẩn tiếp theo.

Tại Việt Nam, lập quyết toán NSNN được triển khai từ các đơn vị sử dụng ngân sách, các cấp ngân sách địa phương đến ngân sách trung ương. Trong bối cảnh Luật NSNN năm 2025 được ban hành, cùng với mô hình chính quyền địa phương được tổ chức theo hai cấp, việc lập quyết toán NSNN đặt ra yêu cầu và vấn đề mới cần được nghiên cứu từ góc độ pháp lý. Xuất phát từ nền tảng này, bài viết phân tích các quy định lập quyết toán NSNN theo Luật NSNN năm 2025, qua đó làm rõ những điểm mới và đánh giá việc thực hiện pháp luật về lập quyết toán trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp.

1. Tổng quan về lập quyết toán ngân sách nhà nước trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp

1.1. Khái niệm về lập quyết toán ngân sách nhà nước

Về mặt lý thuyết, quyết toán NSNN có thể hiểu là "việc tổng kết, đánh giá việc thực hiện ngân sách và chính sách tài chính ngân sách của quốc gia cũng như xem xét trách nhiệm pháp lý của các cơ quan nhà nước khi sử dụng nguồn lực tài chính quốc gia để thực hiện các chức năng nhiệm vụ của nhà nước trong một thời gian nhất định, được cơ quan cơ quan có thẩm quyền phê chuẩn"[1].

Về mặt thực tiễn, lập quyết toán NSNN là hoạt động được thực hiện khi kết thúc năm ngân sách. Trong đó, các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan đến thu, chi ngân sách tiến hành khóa sổ kế toán, tổng hợp, đối chiếu và báo cáo toàn bộ các khoản thu, chi ngân sách đã thực hiện trong năm theo đúng dự toán được giao. Hoạt động này được tiến hành theo trình tự từ các đơn vị sử dụng ngân sách, chủ đầu tư, đến ngân sách địa phương và trung ương. Giai đoạn này nhằm phản ánh trung thực, đầy đủ kết quả chấp hành ngân sách. Do vậy, lập quyết toán NSNN được hiểu là quá trình các chủ thể có thẩm quyền tổng hợp, xác định và báo cáo đầy đủ, chính xác tình hình thu, chi NSNN đã thực hiện trong năm ngân sách theo dự toán được giao và theo quy định của pháp luật cho cơ quan, tổ chức, đơn vị, làm cơ sở cho việc xét duyệt, tổng hợp, kiểm toán và phê chuẩn báo cáo tổng kết kế hoạch tài chính của nhà nước trong một giai đoạn cụ thể.

Việc lập quyết toán ngân sách nhà nước là bước kỹ thuật trong khâu kết thúc chu trình ngân sách. Lập quyết toán NSNN luôn gắn với trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Từ ngày 01/7/2025, theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc loại bỏ cấp huyện đồng nghĩa cấp ngân sách địa phương không còn ngân sách cấp huyện. Cấp xã trực tiếp lập và báo cáo quyết toán ngân sách lên cấp tỉnh. Điều này hạn chế tình trạng trung gian, tiết kiệm được thời

1. Lê Đình Thăng, *Bàn về khái niệm quyết toán ngân sách nhà nước.* https://www.sav.gov.vn/SMPT_Publishing_UC/TinTuc/PrintTL.aspx?idb=2&ItemID=1764&l=/noidung/tintuc/Lists/Nghiencuutraodoi. [Truy cập ngày 10/01/2026]

gian và tránh phân tán trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến NSNN. Thông qua hoạt động lập quyết toán, Nhà nước có cơ sở đánh giá chính xác mức độ chấp hành dự toán, hiệu quả sử dụng ngân sách ở từng cấp chính quyền, tăng cường vai trò giám sát của HĐND và Nhân dân. Do đó, lập quyết toán ngân sách nhà nước trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp trở thành công cụ quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả quản lý tài chính công và củng cố nền tảng pháp lý cho việc hoạch định ngân sách trong các năm tiếp theo.

Trước đây, Luật NSNN năm 2015 (sửa đổi bổ sung 2020), quyết toán NSNN có thể chia làm cách bước Lập – Thẩm định – Tổng hợp – Kiểm toán – Phê chuẩn quyết toán NSNN[2]*. Đến Luật NSNN 2025, trình tự quyết toán đã có sự thay đổi. Cụ thể, quyết toán NSNN được rút gọn thành* Lập - Xét duyệt -Tổng hợp - Kiểm toán – Phê chuẩn quyết toán NSNN[3]. *Bước thẩm định đã được giản lược. Đồng thời, chủ thể thực hiện và thời hạn quyết toán NSNN cũng có sự điều chỉnh tương ứng với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, không còn cấp huyện*[4].

1.2. Nguyên tắc lập quyết toán ngân sách nhà nước đặt trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp

Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và dựa trên pháp luật về NSNN, nguyên tắc lập quyết toán NSNN được xác định bao gồm:

Thứ nhất, nguyên tắc đầy đủ và toàn diện. Tất cả các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan đến thu, chi ngân sách nhà nước có nghĩa vụ lập và báo cáo quyết toán NSNN. Lập quyết toán NSNN phải phản ánh đầy đủ, toàn diện toàn bộ các khoản thu, chi ngân sách đã thực hiện trong năm ngân sách theo đúng phạm vi ngân sách được giao. Ứng với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, nguyên tắc này yêu cầu ngân sách cấp xã phải trực tiếp lập và báo cáo quyết toán, bảo đảm không bỏ sót các khoản thu, chi phát sinh ở cơ sở do không còn cấp huyện làm khâu trung gian tổng hợp.

Thứ hai, nguyên tắc thống nhất về quy trình và số liệu quyết toán. Hoạt động lập quyết toán NSNN phải được thực hiện thống nhất về trình tự, nội dung, hệ thống biểu mẫu, mục lục ngân sách và niên độ kế toán. Việc thống nhất này có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh cấp xã chuyển trực tiếp quyết toán lên cấp tỉnh, nhằm bảo đảm sự đồng bộ trong hạch toán, thuận lợi cho việc kiểm tra, tổng hợp và báo cáo quyết toán ngân sách địa phương.

Thứ ba, nguyên tắc trung thực, chính xác và có đối chiếu xác nhận. Số liệu trong báo cáo lập quyết toán NSNN phải phản ánh trung thực, chính xác các khoản thu, chi đã thực hiện và được hạch toán theo đúng quy định pháp luật. Việc lập quyết toán phải gắn liền với trách nhiệm đối chiếu, xác nhận số liệu với Kho bạc Nhà nước. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, nguyên tắc này góp phần bảo đảm độ tin cậy của số liệu ngay từ cấp xã trước khi tổng hợp ở cấp tỉnh.

Thứ tư, nguyên tắc tuân thủ dự toán và kỷ luật ngân sách. Lập quyết toán NSNN phải căn cứ vào dự toán ngân sách đã được cấp có thẩm quyền quyết định, qua đó phản ánh mức độ chấp hành dự toán và việc sử dụng ngân sách đúng mục tiêu, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức. Đối với ngân sách cấp xã, nguyên tắc này được thể hiện rõ ở yêu cầu không quyết toán chi lớn hơn thu và phải giải trình đầy đủ các khoản chi sai, chi vượt hoặc chi không đúng quy định.

2. Chương VI, từ điều 66 đến điều 70 Luật Ngân sách nhà nước 2015 (sửa đổi bổ sung 2020).
3. Chương VI, từ điều 68 đến điều 70 Luật Ngân sách nhà nước 2025.
4. Xem điều 72 Luật NSNN 2025.

Thứ năm, nguyên tắc trách nhiệm và công khai trong lập quyết toán. Chủ thể lập quyết toán NSNN phải chịu trách nhiệm pháp lý về tính đầy đủ, trung thực và chính xác của báo cáo quyết toán. Đồng thời, kết quả lập quyết toán phải được công khai theo quy định để phục vụ hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND), Kiểm toán Nhà nước và Nhân dân. Trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp, nguyên tắc này góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình trực tiếp của chính quyền cấp xã và cấp tỉnh đối với việc quản lý, sử dụng NSNN ở địa phương.

2. Quy định pháp luật về lập quyết toán ngân sách nhà nước đặt trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp

2.1. Chủ thể lập quyết toán ngân sách nhà nước

2.1.1. Chủ thể lập quyết toán ngân sách địa phương

Đơn vị sử dụng ngân sách (đơn vị dự toán ngân sách) và chủ đầu tư

Đơn vị được giao dự toán ngân sách có trách nhiệm lập quyết toán thu, chi NSNN của đơn vị mình gửi đơn vị dự toán cấp trên trực tiếp hoặc đơn vị giao dự toán. Trường hợp đơn vị sử dụng ngân sách đồng thời là đơn vị dự toán cấp I thì lập quyết toán thu, chi ngân sách nhà nước gửi cơ quan tài chính địa phương.

Chủ đầu tư các chương trình, dự án đầu tư phát triển, các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia[5] khi kết thúc năm ngân sách phải báo cáo quyết toán nguồn vốn sử dụng, quyết toán nguồn vốn ngân sách nhà nước, tình hình sử dụng vốn và giá trị khối lượng hoàn thành đã được quyết toán trong năm, gửi cơ quan thanh toán vốn đầu tư phát triển, cơ quan cấp trên của chủ đầu tư và cơ quan tài chính địa phương. Khi chương trình, dự án đầu tư phát triển và chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia hoàn thành phải lập báo cáo quyết toán toàn bộ nguồn vốn, quyết toán nguồn vốn ngân sách nhà nước kèm theo báo cáo thuyết minh tình hình sử dụng vốn gửi cơ quan thanh toán vốn đầu tư phát triển và cơ quan có thẩm quyền xét duyệt báo cáo quyết toán công trình đầu tư phát triển, chương trình, dự án theo chế độ quy định.

Cơ quan tài chính ở địa phương

Luật NSNN 2015 và Luật NSNN 2025 đều quy định cơ quan tài chính ở địa phương có trách nhiệm tổng hợp, lập quyết toán ngân sách địa phương trên cơ sở kết quả xét duyệt, tổng hợp đối với quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán cấp I thuộc cấp mình và báo cáo quyết toán ngân sách cấp dưới đã được HĐND phê chuẩn trình Ủy ban nhân dân (UBND) cùng cấp. Hiện nay, cơ quan tài chính ở địa phương gồm Phòng Kinh tế (đối với xã, đặc khu) hoặc Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị (đối với phường và đặc khu Phú Quốc)[6] và Sở tài chính[7] đối với tỉnh.

Ủy ban nhân dân các cấp

UBND có nhiệm vụ và quyền hạn *lập quyết toán ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn*[8]. Từ ngày 01/07/2025, đơn vị hành chính ở Việt Nam được tổ chức thành

5. Khoản 2 Điều 68 Luật NSNN 2025.

6. Khoản 2 Điều 15 Nghị định 150/2025/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, Thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân xã, Phường, Đặc khu thuộc tỉnh, Thành phố trực thuộc trung ương, được sửa đổi bổ sung bởi Nghị định 370/2025/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 150/2025/NĐ-CP.

7. Khoản 3 Điều 8 Nghị định 150/2025/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, Thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân xã, Phường, Đặc khu thuộc tỉnh, Thành phố trực thuộc trung ương, được sửa đổi bổ sung bởi Nghị định 370/2025/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 150/2025/NĐ-CP.

8. Khoản 2 Điều 32 Luật NSNN 2025.

cấp tỉnh và cấp xã[9]. Theo đó, cấp ngân sách bao gồm: Ngân sách trung ương và ngân sách địa phương với ngân sách cấp tỉnh và cấp xã[10]. Quy định này cho thấy sự chuyển đổi tương ứng của cấp ngân sách song hành cùng chính quyền địa phương hai cấp. Chủ thể có trách nhiệm lập quyết toán ngân sách địa phương cũng chỉ gắn với UBND cấp xã và UBND cấp tỉnh, không thông qua cấp trung gian do không còn đơn vị hành chính cấp huyện cũng như không còn ngân sách cấp huyện.

2.1.2. Chủ thể lập quyết toán ngân sách trung ương

Đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách trung ương và chủ đầu tư

Các đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách trung ương lập báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách thuộc phạm vi quản lý gửi về Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước[11].

Chủ đầu tư các chương trình, dự án đầu tư phát triển, các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia[12] khi kết thúc năm ngân sách phải báo cáo quyết toán nguồn vốn sử dụng, quyết toán nguồn vốn ngân sách nhà nước, tình hình sử dụng vốn và giá trị khối lượng hoàn thành đã được quyết toán trong năm, gửi cơ quan thanh toán vốn đầu tư phát triển, cơ quan cấp trên của chủ đầu tư và Bộ Tài chính. Khi chương trình, dự án đầu tư phát triển và chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia hoàn thành phải lập báo cáo quyết toán toàn bộ nguồn vốn, quyết toán nguồn vốn ngân sách nhà nước kèm theo báo cáo thuyết minh tình hình sử dụng vốn gửi cơ quan thanh toán vốn đầu tư phát triển và cơ quan có thẩm quyền xét duyệt báo cáo quyết toán công trình đầu tư phát triển, chương trình, dự án theo chế độ quy định. Ngoài ra, đối với các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư còn phải lập báo cáo quyết toán trình Chính phủ xem xét để trình Quốc hội.

Bộ Tài chính

Bộ Tài chính có nhiệm vụ và quyền hạn *lập quyết toán ngân sách nhà nước trình Chính phủ*[13]. Quy định này khẳng định vai trò trực tiếp của Bộ Tài chính trong việc lập quyết toán ngân sách trung ương. Trên cơ sở báo cáo quyết toán thu, chi ngân sách của các đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách trung ương và báo cáo quyết toán ngân sách địa phương của UBND cấp tỉnh đã được HĐND cấp tỉnh phê chuẩn, Bộ Tài chính tổng hợp, lập báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước trình Chính phủ và gửi Kiểm toán nhà nước.

Chính phủ

Chính phủ quy định quy trình, thủ tục lập quyết toán ngân sách[14]. Quy định này thể hiện vai trò trung tâm của Chính phủ trong bảo đảm thống nhất lập quyết toán trong toàn bộ hệ thống ngân sách quốc gia. Đồng thời là chủ thể cuối cùng có trách nhiệm lập và trình Quốc hội quyết toán

9. Khoản 1 Điều 1 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

10. Khoản 8 Điều 3 Thông tư 41/2025/TT-BTC ngày 16 tháng 6 năm 2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 123/2014/TT-BTC ngày 2/8/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn tổ chức vận hành, khai thác hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS); Thông tư số 18/2020/TT-BTC ngày 31/3/2020 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn đăng kí và sử dụng tài khoản tại Kho bạc nhà nước; Thông tư số 324/2016/TT-BTC ngày 21/12/2016 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định về hệ thống mục lục ngân sách nhà nước đã được sửa đổi, bổ sung tại Thông tư số 93/2019/TT-BTC ngày 31/12/2019, Thông tư số 51/2022/TT-BTC ngày 11/8/2022 và thông tư số 84/2024/TT-BTC ngày 26/11/2024 của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

11. Khoản 1 Điều 72 Luật NSNN 2025.

12. Khoản 2 Điều 68 Luật NSNN 2025.

13. Xem Khoản 4 Điều 26 Luật NSNN 2015 và Khoản 4 Điều 27 Luật NSNN 2025.

14. Xem Khoản 8 Điều 25 Luật NSNN 2015 và Khoản 9 Điều 25 Luật NSNN 2025.

ngân sách nhà nước[15].

2.2. Trình tự lập quyết toán ngân sách Nhà nước

Luật NSNN 2025 được xây dựng dựa trên mục tiêu đơn giản, rõ ràng, ưu hóa hiệu quả hành chính và đẩy mạnh chuyển đổi số, tăng cường thực thi và giám sát. Trên tinh thần đó, việc phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương được đẩy mạnh, gắn liền quyền hạn với trách nhiệm theo phương châm "cấp nào thực hiện hiệu quả, kịp thời nhất thì giao cho cấp đó thực hiện" và "Địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm"[16]. Giai đoạn lập quyết toán ngân sách Nhà nước, việc cải cách, đơn giản hóa thủ tục hành chính là nội dung xuyên suốt, được thể hiện rõ nét.

2.2.1. Lập quyết toán ngân sách địa phương

Từ ngày 01/07/2025, mô hình chính quyền địa phương hai cấp đặt ra yêu cầu cải cách thể chế tài chính. Điểm đột phá nằm ở quy trình quyết toán NSNN được quy định bởi Luật NSNN 2025. Nếu như trước đây, quy trình này vận hành theo cơ chế tầng nấc ("nấc thang" hành chính). Hiện nay, với hai cấp ngân sách địa phương tương ứng với chính quyền hai cấp đã cho phép lược bỏ vai trò trung gian của cấp huyện. Điều này hướng đến hiệu quả quản lý của quy trình mới trong nỗ lực tinh gọn bộ máy nhà nước.

Cụ thể, theo Luật NSNN 2015 (sửa đổi bổ sung 2020), quyết toán được thực hiện theo trình tự từ cấp xã lên cấp huyện sau đó mới đến cấp tỉnh. Thời gian quyết toán bắt đầu từ ngày 01 tháng 01 kéo dài đến tận tháng 31 tháng 12 năm sau[17]. Quy định hiện hành đã tối ưu hóa lộ trình báo cáo quyết toán NSNN. Cụ thể, Phòng Kinh tế (đối với xã, đặc khu) hoặc Phòng Kinh tế, Hạ tầng và Đô thị (đối với phường và đặc khu Phú Quốc) lập quyết toán của đơn vị mình trình UBND xã, UBND báo cáo cho Thường trực HĐND cùng cấp cho ý kiến tiếp thu và hoàn thiện trình HĐND. HĐND cấp xã phê chuẩn trước ngày 31 tháng 03. Số liệu sẽ được tổng hợp trực tiếp để gửi đến Bộ Tài chính và Kiểm toán nhà nước trước ngày 01 tháng 05 năm sau, trình HĐND cấp tỉnh phê chuẩn trước ngày 01 tháng 07[18].

Trường hợp quyết toán ngân sách các cấp ở địa phương chưa được HĐND phê chuẩn, UBND cùng cấp tiếp tục làm rõ những nội dung HĐND yêu cầu và trình lại vào thời gian do HĐND quyết định, chậm nhất là sau 10 ngày làm việc[19]. So với trước đây[20], quy định của Luật NSNN 2025 đã rút ngắn 20 ngày cho trường hợp này.

Đơn vị sử dụng ngân sách là mắt xích khởi đầu của chu trình quyết toán do đây là nơi trực tiếp quản lý và chuyển hóa nguồn lực tài chính. Trong trường hợp lập quyết toán của đơn vị sử dụng ngân sách, khi thúc năm ngân sách, các đơn vị dự toán cấp I và đơn vị được giao dự toán phải lập quyết toán thu - chi gửi đơn vị cấp trên trực tiếp. Giả sử đơn vị cấp dưới sử dụng ngân sách trong trường hợp này là Trường THPT An Biên – Kiên Giang (cũ) thì đơn vị sử dụng ngân sách này phải lập quyết toán của đơn vị mình và gửi báo cáo cho Sở GD&ĐT Kiên Giang (quản

15. Xem Khoản 13 Điều 25 Luật NSNN 2015 và Khoản 14 Điều Điều 25 Luật NSNN 2025.
16. VCS Việt Nam (2025). Truy cập ngày 10/01/2026, từ, https://vcsvietnam.com/bai-viet/don-gian-hoa-thu-tuc-trong-cac-khau-lap-du-toan-chap-hanh-va-quyet-toan-ngan-sach-nha-nuoc.
17. Khoản 5 Điều 69 Luật NSNN 2015.
18. Khoản 3 Điều 71 Luật NSNN 2015.
19. Khoản 4 Điều 71 Luật NSNN 2025.
20. Khoản 6 Điều 69 Luật NSNN 2015.

lý ngành dọc). Quy trình này cũng đã được rút ngắn so với trước đây nếu như trước đây Trường THPT An Biên trực thuộc một xã trong mô hình chính quyền 3 cấp thì phải lập và gửi đến Phòng GD&ĐT Kiên Giang thì nay được lập và gửi thẳng đến Sở GD&ĐT An Giang.

Trường hợp là đơn vị dự toán cấp I thì gửi cơ quan tài chính cùng cấp[21]. Giả sử Sở Nông Nghiệp và Môi Trường là đơn vị sử dụng ngân sách cấp I thì sẽ phải lập báo cáo quyết toán và gửi Sở Tài chính (quản lý ngành ngang). Sau đó, Sở Tài chính sẽ tổng hợp lập quyết toán ngân sách cấp tỉnh trình UBND dân cấp tỉnh, Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước đồng thời trình HĐND phê chuẩn[22].

Đối với chủ đầu tư thì kết thúc năm ngân sách, chủ đầu tư phải báo cáo quyết toán nguồn vốn sử dụng, quyết toán nguồn vốn ngân sách nhà nước, tình hình sử dụng vốn và giá trị khối lượng hoàn thành đã được quyết toán trong năm, gửi cơ quan thanh toán vốn đầu tư phát triển, cơ quan cấp trên của chủ đầu tư và cơ quan tài chính cùng cấp.

Có thể thấy, việc chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã mang lại hiệu quả trong quản lý tài chính công. Thay vì phải thực hiện trình tự qua nhiều tầng nấc như trước, đơn vị cấp xã hiện nay gửi trực tiếp báo cáo quyết toán lên cơ quan tài chính cấp tỉnh. Sau đó, các cơ quan, đơn vị có liên quan cấp tỉnh thực hiện báo cáo với các Bộ, Ngành có liên quan để quyết toán ngân sách cấp tỉnh. Sự thay đổi này giúp quy trình lập và báo cáo tiết kiệm thời gian nhờ lược bỏ khâu trung gian.

2.2.2. Lập quyết toán ngân sách trung ương

Điểm nổi bật trong quy trình quyết toán NSNN theo Luật NSNN 2025 là việc siết chặt tiến độ lập báo cáo của các đơn vị dự toán cấp I thuộc ngân sách trung ương. Theo đó, báo cáo quyết toán thu, chi phải được gửi về Bộ Tài chính và Kiểm toán Nhà nước trước ngày 05 tháng 07 năm sau. So với Luật NSNN 2015, mốc thời gian này được là đến ngày 1 tháng 10 năm sau.[23] Như vậy, Luật NSNN 2025 rút ngắn 03 tháng lộ trình tổng hợp và phê chuẩn ngân sách ở cấp cao nhất.

Sau khi được HĐND cấp tỉnh phê chuẩn, báo cáo quyết toán ngân sách địa phương sẽ được UBND cấp tỉnh gửi tới Bộ Tài chính và Kiểm toán Nhà nước trước ngày 05 tháng 07 năm sau. Trên cơ sở đó, Bộ Tài chính thực hiện tổng hợp, lập báo cáo quyết toán NSNN để trình Chính phủ và gửi Kiểm toán Nhà nước chậm nhất vào ngày 15 tháng 08. Mặc dù vẫn giữ nguyên nguyên tắc năm ngân sách kết thúc vào ngày 31 tháng 12 theo Luật NSNN 2015[24], quy trình mới đã rút ngắn lộ trình quyết toán tới 07 tháng so với trước đây, đảm bảo tính kịp thời và nâng cao hiệu quả quản trị tài chính quốc gia.

Tại cấp cao nhất, tiến độ quyết toán cũng ghi nhận sự thay đổi mang tính đột phá nhằm tăng cường tính kịp thời của dữ liệu tài khóa. Theo đó, Chính phủ có trách nhiệm báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội chậm nhất vào ngày 20 tháng 09 năm sau để tiếp thu ý kiến và hoàn thiện hồ sơ trình Quốc hội. Điểm đáng chú ý nhất là thời hạn Quốc hội xem xét, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước đã được rút ngắn xuống còn chậm nhất là 12 tháng kể từ khi kết thúc năm

21. Khoản 1 Điều 68 Luật NSNN 2025.
22. Khoản 2 Điều 72 Luật NSNN 2025.
23. Khoản 1 Điều 70 Luật NSNN 2015.
24. Điều 14 Luật NSNN 2015.

ngân sách[25]. Việc giảm được 06 tháng so với trước giúp công tác giám sát NSNN của Quốc hội trở nên kịp thời và hiệu quả hơn.

So với Luật NSNN 2015, quy định mới thể hiện sự thay đổi rõ rệt trong quản lý tiến độ thông qua việc ấn định các mốc thời gian cụ thể thay cho cách tính thời hạn tương đối. Quy định của Luật NSNN 2015 "*Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết toán ngân sách nhà nước chậm nhất là 16 tháng sau khi kết thúc năm ngân sách để cho ý kiến trước khi trình Quốc hội*"[26]. Luật NSNN năm 2025 xác định *"Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết toán ngân sách nhà nước chậm nhất ngày 20 tháng 9 năm sau để cho ý kiến và tiếp thu, hoàn chỉnh để trình Quốc hội"*[27].

Như vậy, lập quyết toán ngân sách nhà nước trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp tập trung vào việc tinh giản các thủ tục trung gian, đẩy mạnh phân cấp và gắn chặt trách nhiệm giải trình cho từng cấp ngân sách. Điều này vừa rút ngắn đáng kể lộ trình tổng hợp số liệu từ địa phương đến Trung ương vừa đảm bảo tính kịp thời, minh bạch của dữ liệu tài khóa. Đây là nền tảng quan trọng để nâng cao hiệu quả giám sát của các cơ quan dân cử, giúp công tác quản lý ngân sách nhà nước trở nên thực chất và sát thực với biến động của nền kinh tế.

3. Bình luận về việc tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và mối liên hệ tác động với lập quyết toán ngân sách nhà nước

3.1. Ý nghĩa và tác động tích cực

Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp từ ngày 01/7/2025 không chỉ là sự điều chỉnh về mặt tổ chức bộ máy nhà nước, mà còn kéo theo những thay đổi có tính chất cấu trúc trong việc quản lý ngân sách nhà nước. Trong đó, lập quyết toán NSNN là khâu chịu tác động trực tiếp và rõ nét. Có thể nhận diện mối liên hệ này dựa trên ba phương diện cơ bản: (i) tác động đến cấu trúc và chủ thể của hoạt động lập quyết toán; (ii) tác động đến tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và kỷ luật ngân sách; (iii) những vấn đề pháp lý đặt ra trong quá trình tổ chức thực hiện.

Thứ nhất, tổ chức chính quyền địa phương hai cấp làm thay đổi căn bản cấu trúc chủ thể về lập quyết toán ngân sách địa phương.Việc chấm dứt hoạt động của cấp huyện đồng nghĩa với việc loại bỏ ngân sách cấp huyện ra khỏi hệ thống ngân sách địa phương. Theo đó, ngân sách địa phương chỉ còn bao gồm ngân sách cấp tỉnh và ngân sách cấp xã. Sự thay đổi này được Luật NSNN năm 2025 ghi nhận một cách nhất quán khi xác định rõ chủ thể lập quyết toán ngân sách địa phương chỉ còn là UBND cấp xã và UBND cấp tỉnh. Về mặt pháp lý, đây không chỉ là sự giảm bớt một cấp quyết toán, mà là tái thiết kế lại trách nhiệm trong lập quyết toán NSNN.

Nếu như trong mô hình ba cấp trước đây, quyết toán ngân sách cấp xã phải qua khâu tổng hợp, xét duyệt ở cấp huyện trước khi chuyển lên cấp tỉnh. Trong bối cảnh hiện nay, cấp xã trực tiếp lập và báo cáo quyết toán lên cấp tỉnh. Điều này làm tăng tính trực tiếp, rõ ràng và minh bạch trách nhiệm pháp lý của từng cấp ngân sách. Từ đó, có thể thấy Luật NSNN 2025 đã lựa chọn cách tiếp cận loại bỏ khâu trung gian trong lập quyết toán ngân sách, qua đó xác lập rõ hơn trách nhiệm pháp lý của mỗi cấp chính quyền đối với việc quản lý và sử dụng ngân sách, phù hợp với

25. Khoản 7 Điều 70 Luật NSNN 2015 cho phép Quyết toán NSNN kéo dài đến 18 tháng.
26. Khoản 5 Điều 70 Luật NSNN 2015.
27. Khoản 4 Điều 72 Luật NSNN 2025.

tinh thần phân cấp, phân quyền được ghi nhận trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

Thứ hai, mô hình chính quyền địa phương hai cấp tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lập quyết toán NSNN. Lập quyết toán ngân sách không chỉ đơn thuần là hoạt động kỹ thuật về kế toán. Đây còn là cơ sở pháp lý để HĐND thực hiện quyền giám sát và để nhân dân có thể kiểm soát việc sử dụng nguồn lực công. Khi cấp huyện không còn tồn tại, việc lập quyết toán ngân sách cấp xã không còn phải qua một cấp trung gian, mà được đặt trực tiếp dưới sự giám sát của HĐND cấp xã và sự tổng hợp, kiểm tra của cấp tỉnh.

Luật NSNN 2025, thông qua việc rút ngắn thời hạn lập và phê chuẩn quyết toán, đồng thời quy định rõ trách nhiệm của từng chủ thể, đã góp phần làm cho thông tin ngân sách trở nên kịp thời và minh bạch hơn. Việc Quốc hội phê chuẩn quyết toán NSNN trong thời hạn không quá 12 tháng kể từ khi kết thúc năm ngân sách cũng cho thấy yêu cầu nâng cao tính thời sự của dữ liệu tài khóa, qua đó tăng hiệu quả giám sát tối cao đối với NSNN. Trong mối liên hệ này, tổ chức chính quyền địa phương hai cấp không chỉ là bối cảnh, mà còn là điều kiện để các quy định mới về lập quyết toán ngân sách trong Luật NSNN 2025 phát huy hiệu quả thực chất.

Thứ ba, việc tổ chức chính quyền địa phương hai cấp cũng đặt ra những yêu cầu pháp lý mới đối với năng lực thực thi của cấp xã trong lập quyết toán ngân sách. Luật NSNN 2025 đã đơn giản hóa quy trình và lược bỏ các khâu trung gian. Cấp xã được vào vị trí cơ bản hơn trong chu trình ngân sách, đặc biệt là ở khâu lập quyết toán. Điều này làm gia tăng yêu cầu về năng lực chuyên môn, tổ chức bộ máy tài chính – kế toán và hạ tầng công nghệ thông tin ở cấp xã. Nhìn chung, có thể nhận thấy rằng hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp đối với lập quyết toán ngân sách nhà nước không chỉ phụ thuộc vào thiết kế pháp luật, mà còn phụ thuộc lớn vào khả năng bảo đảm các điều kiện thực thi mà pháp luật đặt ra. Theo đó, Luật NSNN 2025 cần được hiểu và vận dụng trong mối quan hệ với các quy định về chế độ kế toán, hệ thống mục lục ngân sách và vận hành hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc. Chỉ khi các yếu tố này được bảo đảm đồng bộ thì những ưu điểm của mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong lập quyết toán ngân sách mới thực sự được hiện thực hóa.

3.2. Một số thận trọng và cân nhắc trong thực hiện pháp luật về quyết toán NSNN gắn với bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp

Có thể nhận thấy, việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp gắn liền với sự thay đổi cấu trúc hệ thống cấp ngân sách. Cụ thể, ở địa phương trong chỉ còn ngân sách cấp xã và ngân sách cấp tỉnh. Khi ngân sách cấp huyện không còn, chu trình lập quyết toán NSNN cũng chịu tác động tương ứng trong khuôn khổ pháp luật NSNN hiện hành. Ngoài những thuận lợi từ việc lập quyết toán NSNN trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, từ góc độ thể chế, việc này còn có những điểm quan trọng cần lưu ý như sau:

Một là, thay đổi cấu trúc tổng hợp quyết toán làm gia tăng áp lực và rủi ro kỹ thuật trong khâu lập báo cáo của mỗi cấp ngân sách địa phương. Trong mô hình ba cấp trước đây, quyết toán ngân sách cấp xã được tổng hợp, thẩm tra ban đầu ở cấp huyện trước khi gửi lên cấp tỉnh. Khi chuyển sang mô hình hai cấp, dòng thông tin được rút ngắn theo hướng xã – tỉnh. Điều này làm tăng trực tiếp số lượng đơn vị gửi báo cáo quyết toán về cấp tỉnh, đồng thời loại bỏ một tầng kiểm tra trung gian. Trong khi pháp luật NSNN vẫn yêu cầu quyết toán phải bảo đảm tính đầy đủ, trung thực,

chính xác và đúng mục lục ngân sách, việc thiếu cơ chế thẩm tra ban đầu ở cấp trung gian có thể làm gia tăng rủi ro sai sót kỹ thuật trong tổng hợp số liệu. Áp lực về thời hạn lập và trình quyết toán theo luật định càng làm cho vấn đề này trở nên đáng lưu ý, đặc biệt trong điều kiện năng lực quản trị dữ liệu tài chính giữa các địa phương chưa đồng đều. Do đó, yêu cầu chuyển đổi số cần phải được đặt ra song song với các giai đoạn của quyết toán NSNN. Giải pháp chuyển đổi số là then chốt để tháo gỡ áp lực về rút ngắn thời gian theo mục tiêu tăng cường hiệu quả quản lý tài chính công và kiện toàn quản trị dữ liệu tài chính

Hai là, yêu cầu nâng cao đáng kể năng lực lập quyết toán ở cấp xã khi phạm vi trách nhiệm tài chính được điều chỉnh. Việc tổ chức chính quyền địa phương hai cấp có xu hướng giao trực tiếp nhiều nhiệm vụ quản lý, chi tiêu cho cấp xã, làm tăng vai trò của cấp này trong chu trình ngân sách. Điều đó đồng nghĩa với việc khối lượng và tính chất phức tạp của báo cáo quyết toán cấp xã tăng lên. Tuy nhiên*, "một thách thức lớn là đội ngũ cán bộ quản lý tài sản công còn thiếu kinh nghiệm, với hơn 2.000 xã chưa có cán bộ"*[28]. Trên thực tế, đội ngũ cán bộ tài chính – kế toán cấp xã ở nhiều địa phương còn hạn chế về chuyên môn và kinh nghiệm, đặc biệt trong việc xử lý các nội dung như chuyển nguồn, công nợ, tạm ứng hoặc phân loại chi theo đúng mục lục ngân sách. Nếu năng lực lập quyết toán không được nâng cao tương ứng với sự gia tăng trách nhiệm tài chính, chất lượng thông tin trong báo cáo quyết toán có thể không phản ánh đầy đủ, chính xác tình hình thu – chi ngân sách ở cơ sở, ảnh hưởng đến việc đánh giá kỷ luật ngân sách và hiệu quả sử dụng nguồn lực công. Do đó, việc nâng cao năng lực chuyên môn cho chủ thể có trách nhiệm trong quyết toán NSNN cũng là một trong những ưu tiên khi thực hiện pháp luật về NSNN trong bối cảnh mới.

Mặc dù Luật NSNN 2025 quy định rất chi tiết về quy trình quyết toán NSNN nhưng lại chỉ tập trung vào quy trình mà đã bỏ qua tiêu chuẩn về con người để đảm nhận những vị trí chủ chốt trong quy trình này.

Quy trình quyết toán NSNN nói chung bao gồm các giai đoạn khác nhau và mỗi giai đoạn cũng có những cơ quan, con người thực hiện những nhiệm vụ khác nhau nhưng thực tế Luật NSNN 2025 lại bỏ trống về vấn đề này. Luật chỉ tập trung quy định về trách nhiệm quyết toán của các cơ quan, đơn vị nhưng lại không quy định riêng cho từng cá nhân thực hiện. Trong khi đó, các cơ quan này lại chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau (Luật cán bộ, công chức; Luật kế toán; Luật kiểm toán; Thông tư 29/2022/TT-BTC ngày 03 tháng 6 năm 2022 quy định mã số, tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ và xếp lương đối với các ngạch công chức chuyên ngành kế toán, thuế, hải quan, dự trữ gọi tắt là Thông tư 29/2022/TT-BTC) đã dẫn đến sự thiếu đồng bộ.

Nếu trong quá trình thực hiện lập quyết toán NSNN, các cơ quan, đơn vị, cá nhân ở đơn vị dự toán cấp cơ sở có trình độ chuyên môn yếu kém thấp hơn ở các cơ quan thẩm định quyết toán, báo cáo quyết toán sẽ bị sai lệch ngay từ khi khởi động quy trình.

Như vậy, khi tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, khâu lập quyết toán NSNN theo Luật NSNN 2025 cần xác định những thận trọng gồm: (i) áp lực và rủi ro kỹ thuật trong tổng hợp số liệu và (ii) yêu cầu nâng cao năng lực lập quyết toán ở cấp xã. Việc nhận diện và xử lý kịp thời

28. Huy Thắng (2025). Truy cập ngày 17/02/2026, từ, https://baochinhphu.vn/go-vuong-kho-khan-ve-tai-chinh-trong-van-hanh-chinh-quyen-hai-cap-102250912184455725.htm.

các vấn đề này có ý nghĩa quan trọng trong bảo đảm kỷ luật ngân sách và hiệu quả quản lý tài chính công trong mô hình tổ chức mới.

Từ cơ sở trên, nhóm tác giả kiến nghị những giải pháp cốt yếu như sau để tiếp tục hoàn thiện pháp luật về NSNN, cụ thể hoàn thiện quy định về quy trình lập quyết toán NSNN trong khâu kỹ thuật và kiến nghị hoàn thiện quy định về năng lực lập quyết toán NSNN của đội ngũ cán bộ quản lý tài sản công:

Một là, Khoản 3 Điều 71 Luật ngân sách nhà nước năm 2025 cần thay đổi thời gian cho "*Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổng hợp, lập quyết toán ngân sách địa phương, gửi Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước"* từ *"trước ngày 01 tháng 5 năm sau"* thành *"trước ngày 31 tháng 5 năm sau"*. Theo đó, việc thay đổi mốc thời gian này không chỉ bảo đảm chu trình NSNN diễn ra bình thường, mà vẫn đảm bảo rút ngắn thời gian lập, quyết toán NSNN. Bên cạnh đó còn giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh – cơ quan trung tâm có trách nhiệm lập quyết toán ngân sách địa phương có thêm khoản 30 ngày làm việc để tổng hợp, kiểm tra báo cáo lập quyết toán ngân sách cấp xã. Từ đó giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thêm thời gian rà soát những sai sót trong bước tổng hợp, đồng thời giảm áp lực về thời hạn lập và trình quyết toán theo luật định.

Hai là, trước các yêu cầu mới của Luật ngân sách nhà nước 2025 cùng với quy trình quyết toán ngân sách nhà nước hai cấp nhóm tác giả đề xuất Chính phủ khi ban hành Nghị định hướng dẫn chi tiết Luật ngân sách nhà nước 2025 cần phải bổ sung thêm quy định: *"Các cơ quan, đơn vị, cá nhân được giao nhiệm vụ quyết toán ngân sách nhà nước phải đáp ứng đủ tiêu chuẩn chuyên môn theo quy định của pháp luật có liên quan và phải được bồi dưỡng nghiệp vụ quản lý ngân sách nhà nước định kỳ."* Dựa trên những quy định định hình tiêu chuẩn cho những người làm tài chính qua các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan như Luật cán bộ, công chức; Luật kế toán; Luật kiểm toán; Thông tư 29/2022/TT-BTC.

Từ những phân tích trên, có thể thấy việc tổ chức chính quyền địa phương hai cấp đã tạo ra những thay đổi đáng kể trong cơ chế lập quyết toán ngân sách nhà nước, giúp tinh gọn thủ tục, tiết kiệm thời gian lập, quyết toán NSNN, tăng tính minh bạch và nâng cao hiệu quả quản lý tài chính công. Tuy nhiên, để các quy định này phát huy hiệu quả trong thực tiễn, cần tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý và nâng cao năng lực thực thi của các chủ thể, đặc biệt ở cấp xã.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (sửa đổi bổ sung 2020) (hết hiệu lực);

2. Luật Ngân sách nhà nước năm 2025;

3. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (hết hiệu lực);

4. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025;

5. Nghị định 150/2025/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân xã, Phường, Đặc khu thuộc tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương, được sửa đổi bổ sung bởi Nghị định 370/2025/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 150/2025/NĐ-CP;

6. Nghị quyết 74/NQ-CP ngày 7 tháng 4 năm 2025 Ban hành kế hoạch thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp;

7. Lê Đình Thăng, *Bàn về khái niệm quyết toán ngân sách nhà nước.* Truy cập ngày 10/01/2026, từ https://www.sav.gov.vn/SMPT_Publishing_UC/TinTuc/PrintTL.aspx?idb=2&ItemID=1764&l=/noidung/tintuc/Lists/Nghiencuutraodoi;

8. VCS Việt Nam (2025). Truy cập ngày 10/01/2026, từ, https://vcsvietnam.com/bai-viet/don-gian-hoa-thu-tuc-trong-cac-khau-lap-du-toan-chap-hanh-va-quyet-toan-ngan-sach-nha-nuoc.

9. Huy Thắng (2025). Truy cập ngày 17/02/2026, từ, https://baochinhphu.vn/go-vuong-kho-khan-ve-tai-chinh-trong-van-hanh-chinh-quyen-hai-cap-102250912184455725.htm.

CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG ĐĂNG KÝ BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM THÍCH ỨNG VỚI MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

Trần Thị Cẩm Nhung[*]
Lê Nguyễn Gia Thiện[**]

Tóm tắt: *Trong bối cảnh Việt Nam triển khai xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cơ chế đăng ký biện pháp bảo đảm đang đặt ra những yêu cầu mới cả về tổ chức thực thi pháp luật lẫn bảo đảm an toàn pháp lý cho các giao dịch bảo đảm. Đăng ký biện pháp bảo đảm không chỉ là điều kiện quan trọng để xác lập hiệu lực đối kháng với người thứ ba mà còn là công cụ bảo đảm tính công khai, minh bạch của thị trường giao dịch tài sản bảo đảm. Do đó, bài viết tập trung phân tích vai trò, thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương hai cấp trong việc tổ chức và vận hành hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm. Trên cơ sở đánh giá các thủ tục đăng ký hiện nay, bài viết chỉ ra một số vấn đề vướng mắc, từ đó đề xuất các yêu cầu cải cách thủ tục hành chính, hướng đến việc xây dựng cơ chế thích ứng giữa hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm với mô hình chính quyền địa phương hai cấp và yêu cầu phát triển xã hội trong bối cảnh chuyển đổi số.*

Từ khóa: *Cải cách thủ tục hành chính, Chính quyền địa phương hai cấp, Đăng ký biện pháp bảo đảm.*

Abstract: *In the context of Viet Nam's implementation of a two-tier local government model, the registration of security interests is subject to new institutional and procedural requirements. Registration functions not only as a means of establishing effectiveness against third parties, but also as a mechanism to enhance publicity and transparency in secured transactions. This article examines the role, powers, and responsibilities of two-tier local government authorities in the organisation and operation of the registration system for secured transactions. By reviewing existing registration procedures, the article identifies practical issues arising in their implementation. On this basis, the article discusses administrative procedural reform requirements with a view to ensuring the consistency of secured transactions registration with the two-tier local government model and the broader context of digital transformation.*

Keywords: *Administrative procedure reform, Two-tier Local Government, Registration of Security Interests.*

[*] ThS; NCS Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP.HCM. Giảng viên Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
[**] TS; Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP.HCM.

1. Đặt vấn đề

Đăng ký biện pháp bảo đảm giữ vai trò trung tâm trong việc công khai hóa tình trạng pháp lý của tài sản, xác lập hiệu lực đối kháng với người thứ ba và bảo đảm an toàn pháp lý cho các giao dịch bảo đảm. Tuy nhiên, hiệu quả của cơ chế này phụ thuộc đáng kể vào chất lượng thủ tục hành chính.

Trong bối cảnh Việt Nam đang triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, sự thay đổi về tổ chức bộ máy và thẩm quyền hành chính đặt ra yêu cầu phải rà soát, điều chỉnh các thủ tục đăng ký biện pháp bảo đảm nhằm bảo đảm tính thông suốt, tránh chồng chéo và giảm chi phí cho chủ thể đăng ký. Theo đó, khi thẩm quyền đăng ký có sự khác biệt trong cách tiếp nhận, xử lý và công bố thông tin đăng ký giữa các địa phương dẫn đến thiếu cơ chế hướng dẫn thống nhất và hệ thống dữ liệu đăng ký tập trung. Mô hình hai cấp có thể làm gia tăng rủi ro pháp lý cho các chủ thể giao dịch, đặc biệt là các tổ chức tín dụng và bên thứ ba tra cứu thông tin để đánh giá tình trạng pháp lý của tài sản bảo đảm. Mặc dù, hoạt động đăng ký biện pháp được phụ trách bởi các cơ quan quản lý các nhóm tài sản bảo đảm khác nhau nhưng việc thay đổi mô hình chính quyền và sáp nhập địa giới hành chính cũng mang đến những tác động không nhỏ đến đến hoạt động này.

Tuy nhiên, từ góc độ chính sách, mô hình chính quyền địa phương hai cấp tạo ra động lực cải cách mạnh mẽ đối với hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm. Cụ thể, hoạt động này được hoàn thiện trên cơ sở định hướng số hóa, tập trung hóa dữ liệu và tách bạch rõ ràng giữa chức năng đăng ký và chức năng quản lý hành chính thuần túy. Trong bối cảnh đó, việc xây dựng hệ thống đăng ký thống nhất trên phạm vi quốc gia, vận hành theo cơ chế điện tử và giảm phụ thuộc vào địa giới hành chính truyền thống, trở thành giải pháp then chốt trong tiến trình cải cách. Bên cạnh đó, việc thay đổi mô hình chính quyền vẫn còn tồn tại những khó khăn nhất định liên quan đến hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm và cần hoàn thiện các giải pháp nâng cao hiệu quả và tính an toàn pháp lý cho các bên tham gia giao dịch bảo đảm.

2. Trình tự, thủ tục đăng ký biện pháp bảo đảm trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp

Trình tự, thủ tục đăng ký biện pháp bảo đảm là quy trình pháp lý nhằm ghi nhận và công khai biện pháp này trước pháp luật, qua đó tạo cơ sở để các bên liên quan thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình một cách rõ ràng và minh bạch. Đây là một trong những khía cạnh pháp lý quan trọng của đăng ký biện pháp bảo đảm. Trình tự, thủ tục đăng ký cần được thiết kế sao cho đảm bảo tính nghiêm ngặt của pháp luật, vừa tạo điều kiện cho các bên tham gia. Trình tự đăng ký thường bao gồm các bước cơ bản như chuẩn bị hồ sơ, nộp hồ sơ tại cơ quan có thẩm quyền, xử lý và ghi nhận thông tin, cuối cùng là cấp chứng nhận hoặc cập nhật vào hệ thống dữ liệu. Tuy nhiên, cách thức thực hiện có thể khác nhau tùy theo quy định của từng quốc gia và đặc thù của tài sản bảo đảm. Việc đăng ký có thể đăng ký bằng giấy, đăng ký trực tuyến hoặc kết hợp cả hai hình thức này[1]. Chẳng hạn, tại các nước phát triển như New Zealand, Anh, một số tỉnh của Canada, hệ thống đăng ký thường được số hóa, cho phép nộp hồ sơ trực tuyến, giảm thiểu thời gian và chi phí[2]. Điều này phản ánh xu hướng hiện đại hóa thủ tục đăng ký, nhấn mạnh tính hiệu quả, khả năng

1. Vũ, Đ. L. (2014). Kinh nghiệm xây dựng, vận hành cơ chế đăng ký giao dịch bảo đảm của một số nước trên thế giới và bài học cho Việt Nam. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*. (Số chuyên đề tháng 10). 29–32.

2. World Bank Group. (2010). Secured transactions systems and collateral registries. World Bank. 72.

tiếp cận và thuận tiện cho các bên tham gia giao dịch.

Về hồ sơ đăng ký, pháp luật thường yêu cầu cung cấp thông tin đầy đủ về tài sản bảo đảm, bên bảo đảm, bên nhận bảo đảm và nghĩa vụ được bảo đảm. UNCITRAL khuyến nghị rằng hồ sơ cần được đơn giản hóa, tránh các yêu cầu không cần thiết, đề đảm bảo tính hiệu quả và giảm gánh nặng cho người yêu cầu đăng ký[3].

Thủ tục đăng ký biện pháp bảo đảm cũng là một dạng của thủ tục hành chính nói chung. Theo quy trình chung nhất của việc giải quyết thủ tục hành chính, việc giải quyết một thủ tục hành chính được thực hiện theo trình tự gồm ba bước: (1) Nộp hồ sơ; (2) Tiếp nhận hồ sơ; (3) Thụ lý và giải quyết hồ sơ. Trong đó, đối với các hồ sơ về đăng ký biện pháp bảo đảm đảm bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất hiện nay đều nộp hồ sơ tại bộ phận một cửa thuộc UBND cấp xã do mô hình chính quyền hai cấp thường đi đôi với đẩy mạnh xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung. Mục đích là xây dựng và đưa vào sử dụng nhiều nguồn cơ sở dữ liệu quốc gia cũng như chuyên ngành nổi bật như cổng dữ liệu quốc gia, là đầu mối công bố dữ liệu mở, cung cấp thông tin về chia sẻ dữ liệu[4].

Như vậy, Việc chuyển sang mô hình hai cấp có thể dẫn đến việc điều chỉnh hệ thống cơ quan thực hiện thủ tục hành chính, trong đó có thủ tục đăng ký biện pháp bảo đảm. Sự thay đổi này tác động trực tiếp đến việc xác định đầu mối tiếp nhận hồ sơ, phạm vi thẩm quyền giải quyết và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan liên quan.

Mô hình hai cấp đòi hỏi thủ tục đăng ký phải được thiết kế theo hướng đơn giản, thống nhất và có khả năng vận hành hiệu quả trong bối cảnh phân cấp quản lý mới. Thủ tục đơn giản, minh bạch và thống nhất sẽ góp phần nâng cao hiệu quả vận hành của thị trường tín dụng và giao dịch có bảo đảm. về bản chất, đăng ký biện pháp bảo đảm thực hiện chức năng công khai hóa các quyền bảo đảm đối với tài sản, qua đó giúp các chủ thể tham gia giao dịch có thể nhận diện được tình trạng pháp lý của tài sản và đánh giá rủi ro. Đồng thời, đăng ký là cơ sở để xác lập hiệu lực đối kháng với người thứ ba và xác định thứ tự ưu tiên giữa các chủ thể nhận bảo đảm. Do đó, yêu cầu về thủ tục đăng ký đơn giản, kết quả đăng ký minh bạch là yếu tố cần thiết để phát huy hiệu quả của hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm.

Trên cơ sở trình tự, thủ tục về đăng ký biện pháp bảo đảm thì mô hình đăng ký trực tuyến đang đóng vai trò thiết yếu trong việc đưa hoạt động này thích ứng với bối cảnh chuyển đổi số tại Việt Nam. Pháp luật hiện nay đã quy định cụ thể hơn về cơ chế cấp tài khoản đăng ký trực tuyến, loại tài khoản đăng ký trực tuyến, quy định cụ thể hơn cơ quan có thẩm quyền cấp tài khoản đăng ký trực tuyến đối với trường hợp đăng ký biện pháp bảo đảm bằng động sản, cây hằng năm, công trình tạm. Bổ sung cơ chế về việc áp dụng quy định của pháp luật về đất đai, về khai thác, sử dụng tài nguyên biển, về hàng không hoặc pháp luật về hàng hải trong xác định cơ quan có thẩm quyền cấp tài khoản đăng ký trực tuyến[5], góp phần tạo cơ chế linh hoạt, điều kiện thuận lợi, giảm thiểu chi phí cho người dân, doanh nghiệp trong thực hiện đăng ký. Mặc dù, trong điều kiện pháp luật hiện hành đã có những cơ chế pháp lý thúc đẩy hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm trực tuyến nhằm thích ứng với bối cảnh sáp nhập giữa các địa phương và mô hình chính quyền mới nhưng

3. UNCITRAL. (2010). *Legislative guide on secured transactions*. United Nations. 165.

4. Lê, T. H. M., & Vũ, C. G. (2025). Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả trong bối cảnh chuyển đổi số. *Tạp chí Nghề luật*. (5). 3–9.

5. Điều 23 quy định về Cấp tài khoản đăng ký trực tuyến, Nghị định 99/2022/NĐ-CP.

các khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện vẫn tồn tại và cần có phương hướng khắc phục.

3. Vướng mắc về đăng ký biện pháp bảo đảm trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Hệ thống pháp luật hiện hành đã thiết lập cơ chế đăng ký biện pháp bảo đảm với các đầu mối khác nhau tùy theo loại tài sản và loại biện pháp bảo đảm. Tuy nhiên, cách thức tổ chức này còn mang tính phân tán và chưa thật sự thống nhất. Đồng thời, quy trình đăng ký trong bối cảnh sáp nhập và thay đổi mô hình chính quyền hiện hướng đến hoạt động đăng ký trực tuyến là chủ yếu nhưng vẫn còn nhiều bước trung gian, yêu cầu hồ sơ giấy song song với hình thức điện tử và phụ thuộc lớn vào việc tiếp nhận, xử lý của cơ quan hành chính tại địa phương. Đồng thời, Việc chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang mô hình hai cấp làm gia tăng tính tập trung quyền lực và rút ngắn các tầng nấc trung gian trong tổ chức thực thi hành chính, qua đó đặt ra yêu cầu cấp thiết hơn đối với chuyển đổi số trong lĩnh vực đăng ký biện pháp bảo đảm. Khi chuyển sang mô hình hai cấp và trong bối cảnh sáp nhập giữa các địa phương, khối lượng xử lý hồ sơ tập trung về ít đầu mối hơn, làm gia tăng nguy cơ quá tải, chậm trễ và sai sót nếu không có hạ tầng số tương ứng. Đối với đăng ký biện pháp bảo đảm vốn là thiết chế quyết định hiệu lực đối kháng với người thứ ba và thứ tự ưu tiên giữa các chủ nợ yêu cầu về tính chính xác, công khai và cập nhật theo thời gian thực đặc biệt cao; do đó, việc số hóa cơ sở dữ liệu và quy trình đăng ký là nội dung tối ưu cần được hoàn thiện nhằm thúc đẩy hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm trở nên hiệu quả hơn. Tuy nhiên, trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp hiện nay, hoạt động đăng ký trực tiếp và trực tuyến còn tồn tại nhiều khó khăn, cụ thể như sau:

Thứ nhất, đăng ký biện pháp bảo đảm trực tuyến chưa hỗ trợ tiện dụng, đa dạng. Bên cạnh những thành tựu đạt được trong phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số đã được các cấp chính quyền địa phương tích cực triển khai trong hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm, cũng đặt ra không ít khó khăn, thách thức ảnh hưởng đến hoạt động của mô hình chính quyền 2 cấp cần được giải quyết. Cụ thể, hệ thống tổng hợp dữ liệu thông tin còn trường hợp bị lỗi, mất nhiều thời gian truy cập hay thường xuyên bị ngắt kết nối đường truyền. Các phương thức thanh toán không dùng tiền mặt; chưa liên thông hoặc liên thông chưa đầy đủ với các hệ thống giao dịch điện tử của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền liên quan, với giao dịch trực tuyến, hệ thống dữ liệu liên quan trong thị trường tài chính, thị trường hàng hóa (các ngân hàng, chủ thể cung ứng vốn khác, trung tâm lưu ký chứng khoán, sàn giao dịch hàng hóa, đăng ký tài sản,…). Hạn chế này xuất phát từ việc thể chế đăng ký biện pháp bảo đảm, trong đó, chuyển đổi số còn chưa đầy đủ, thiếu ổn định về cơ sở pháp lý[6].

Thứ hai, các cơ quan đăng ký biện pháp bảo đảm không tuân thủ quy định về thời hạn giải quyết hồ sơ đăng ký. Hiệu lực của đăng ký biện pháp bảo đảm bị ảnh hưởng do các cơ quan đăng ký còn chưa tuân thủ quy định về thời hạn giải quyết thủ tục đăng ký, cung cấp thông tin về biện pháp bảo đảm, đặc biệt là các hồ sơ đăng ký trực tuyến – hình thức được khuyến khích trong cơ chế chuyển đổi số nhằm rút ngắn thời gian, tạo thuận lợi cho các chủ thể. Thời hạn giải quyết thủ tục đăng ký, cung cấp thông tin về biện pháp bảo đảm được quy định tại Nghị định số 99/2022/

6. Thu Nga. (2026). *Chuyển đổi số trong lĩnh vực đăng ký biện pháp bảo đảm bằng động sản: Thực trạng và giải pháp. Bộ Tư pháp*. https://dx.moj.gov.vn/chuyen-doi-so-trong-linh-vuc-dang-ky-bien-phap-bao-dam-bang-dong-san--thuc-trang-va-dinh-huong-112.htm, (Truy cập ngày 06/02/2026).

NĐ-CP, theo đó, nếu nhận hồ sơ sau 15 giờ thì hoàn thành việc đăng ký, cung cấp thông tin trong ngày tiếp theo; trường hợp phải kéo dài thời gian giải quyết hồ sơ, thì cũng không quá 03 ngày làm việc. Tuy nhiên, trên thực tế, trong một số trường hợp cơ quan đăng ký trả kết quả muộn hơn so với thời gian quy định hoặc đặt ra thời hạn trả kết quả chưa phù hợp với quy định trên, kể cả đối với hồ sơ đăng ký trực tuyến. Việc trả kết quả chậm có thể do vấn đề sáp nhật địa giới hành chính, đơn vị hành chính rộng hơn trước đây dẫn đến số lượng hồ sơ quá tải. Điều này làm cho các chủ thể có nhu cầu đăng ký biện pháp bảo đảm gặp nhiều bất lợi, ảnh hưởng quyền lợi của các bên liên quan. Hiện nay, quy định pháp luật cũng chưa có chế tài đối với việc cơ quan đăng ký vi phạm quy định về thời hạn giải quyết thủ tục đăng ký về biện pháp bảo đảm.

4. Đề xuất giải pháp cải cách thủ tục hành chính về đăng ký biện pháp bảo đảm trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, cải cách thủ tục hành chính về đăng ký biện pháp bảo đảm cần được tiếp cận như một cải cách mang tính cấu trúc, nhằm bảo đảm tính thống nhất, hiệu quả và an toàn pháp lý của giao dịch bảo đảm. Việc đăng ký giao dịch bảo đảm giúp cho bên nhận bảo đảm, người thứ ba có được những thông tin cần thiết trước khi thực hiện giao dịch liên quan đến tài sản, tạo điều kiện cho bên nhận bảo đảm đo lường được mức độ rủi ro có thể gặp phải khi giao dịch liên quan đến những tài sản đó[7]. Bên cạnh đó, đăng ký giao dịch bảo đảm sẽ tạo nguồn dữ liệu cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện tốt nhiệm vụ cung cấp thông tin đến người dân[8]. Việc cung cấp thông tin cần được đảm bảo trên các dữ liệu thông tin do cơ quan công quyền lưu trữ dù được lưu trữ dưới hình thức nào[9], do đó việc tiếp cận thông tin về biện pháp bảo đảm đạt hiệu quả cần đẩy mạnh hoạt động này trong môi trường ứng dụng chuyển đổi số. Các chuẩn mực quốc tế cũng khẳng định hệ thống đăng ký giao dịch bảo đảm hiệu quả cần dựa trên nền tảng điện tử tập trung, cho phép đăng ký và tra cứu trực tuyến theo thời gian thực nhằm giảm chi phí giao dịch và tăng độ an toàn pháp lý các giao dịch bảo đảm[10]. Trên cơ sở đó, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp như sau nhằm hoàn thiện hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp và sáp nhập địa giới hành chính tại Việt Nam:

Thứ nhất, tích cực hoàn thiện hệ thống đăng ký trực tuyến trong đăng ký biện pháp bảo đảm. Trong những năm gần đây, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia cùng với những chính sách kịp thời, hiệu quả của Đảng, sự chỉ đạo quyết liệt của Chính phủ, sự vào cuộc chủ động, đồng bộ của các Bộ, ngành, cơ quan liên quan phần nào đã thúc đẩy cuộc cách mạng chuyển đổi số trong việc đăng ký biện pháp bảo đảm. Tuy nhiên, việc hoàn thiện hệ thống đăng ký trực tuyến là điều cấp thiết trong giai đoạn hiện nay. Theo đó, từ các yêu cầu về tính kịp thời, liên tục trong hoạt động cung cấp dịch vụ, nhu cầu về sử dụng các ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI)

7. Trần Thị Huệ (2021). Một số vấn đề pháp lý về đăng ký biện pháp bảo đảm và kiến nghị hoàn thiện. *Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn*. (47). 46.

8. Khoản 1 Điều 9 Luật tiếp cận thông tin năm 2016 về Phạm vi và trách nhiệm cung cấp thông tin: "*Cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin do mình tạo ra, trừ trường hợp quy định tại Điều 6 của Luật này; đối với trường hợp quy định tại Điều 7 của Luật này thì cung cấp thông tin khi có đủ điều kiện theo quy định*".

9. Mendel & Toby (2003). *Freedom of information: A Comparative Legal Survey*. UNESCO. 6.

10. Akseli, O. (2021). Financial inclusion, access to credit, and sustainable development: The role of secured transactions law reform. Law and Contemporary Problems, (84). 182.

trong việc thực hiện các dịch vụ công trực tuyến, đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền phải có sự đầu tư cả về cơ sở vật chất kỹ thuật và nguồn nhân lực để quản lý, vận hành và nâng cấp, hoàn thiện hệ thống đăng ký trực tuyến. Trong thời gian tới, Cục Đăng ký giao dịch bảo đảm và Bồi thường nhà nước[11] cần khẩn trương hoàn thiện, mở rộng các tính năng của phần mềm đăng ký trực tuyến theo hướng tăng cường ứng dụng các công nghệ mới của Cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, nâng cao hiệu quả hoạt động và an toàn thông tin, dữ liệu của Hệ thống đăng ký trực tuyến. Đồng thời, cần xây dựng ứng dụng phục vụ hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm tích hợp với Hệ thống đăng ký trực tuyến trên các thiết bị di động như điện thoại thông minh, máy tính bảng cho phép người dân nộp hồ sơ, tra cứu thông tin tài sản và nhận thông báo về trạng thái đăng ký theo thời gian thực. Ứng dụng nên có chatbot AI để hướng dẫn thủ tục bằng tiếng Việt và tiếng Anh. Tương ứng như vậy, Công ước Cape Town[12] ra đời từ năm 2006 đã hướng đến quy định xây dựng hệ thống đăng ký hoàn toàn điện tử, dựa trên máy tính, được vận hành từ Ireland và hoạt động 24/7[13]. Ngoài ra, đẩy mạnh thực hiện thanh toán không tiền mặt với các loại phí khi đăng ký như: phí đăng ký biện pháp bảo đảm, phí cung cấp thông tin về biện pháp bảo đảm, phí cấp mã số sử dụng cơ sở dữ liệu hoặc các nghĩa vụ thanh toán khác; mở rộng thêm các phương thức thanh toán như thanh toán thông qua ứng dụng ví điện tử.

Thứ hai, cần hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục đăng ký biện pháp bảo đảm theo hướng đơn giản hóa và mở rộng hướng dẫn tháo gỡ khó khăn, vướng mắc khi sáp nhập và chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương. Mặc dù thủ tục hành chính trong lĩnh vực này đã được cải thiện đáng kể trong những năm qua, song trên thực tế vẫn tồn tại một số vướng mắc, đòi hỏi phải tiếp tục cải cách quy định pháp luật liên quan. Việc hoàn thiện thủ tục đăng ký cần tập trung vào việc cắt giảm các loại giấy tờ không cần thiết, đặc biệt đối với những thông tin đã được chứng minh qua các giấy tờ khác hoặc đã có trong cơ sở dữ liệu của cơ quan nhà nước. Bên cạnh đó, việc khai thác Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và các cơ sở dữ liệu chuyên ngành sẽ góp phần đơn giản hóa thủ tục, giảm chi phí tuân thủ và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm.

Trên cơ sở quy định của Nghị định số 99/2022/NĐ-CP ngày 30 tháng 11 năm 2022 của Chính phủ về đăng ký biện pháp bảo đảm, trường hợp sắp xếp lại các đơn vị hành chính dẫn đến thay đổi thông tin về tài sản bảo đảm, về địa chỉ của người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản bảo đảm (bên bảo đảm) thì việc đăng ký biện pháp bảo đảm thực hiện như sau:

- Trường hợp thay đổi thông tin về số hiệu tờ bản đồ, số hiệu thửa đất, địa chỉ thửa đất đối với tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất không phù hợp với thông tin trên Giấy chứng nhận thì thực hiện theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 36 Nghị định số 99/2022/NĐ-CP, theo đó người yêu cầu đăng ký có thể nộp đồng thời hồ sơ đăng ký biện pháp bảo đảm với hồ sơ đăng ký biến động đất đai, tài sản gắn liền với đất hoặc thực hiện đăng ký biến động đất đai, tài sản gắn liền với đất trước khi đăng ký biện pháp bảo đảm[14];

11. Quyết định 668/QĐ-BTP ban hành ngày 26/02/2025 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục đăng ký giao dịch bảo đảm và bồi thường nhà nước.

12. Công ước có hiệu lực vào năm 2006. Hiện đã được 87 quốc gia thành viên thông qua.

13. Mooney, C. W., Jr. (2014). The Cape Town Convention's improbable-but-possible progeny: An international secured transactions registry of general application. *Virginia Journal of International Law*, (55). 2.

14. Công văn 3792/BTP-HTQTCT ngày 21 tháng 08 năm 2023 về việc tháo gỡ khó khăn, vướng mắt khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023 – 2030.

- Trường hợp biện pháp bảo đảm đã đăng ký mà có sự thay đổi thông tin về địa chỉ của người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất (bên bảo đảm) thì thực hiện theo quy định tại khoản 4 Điều 36 Nghị định số 99/2022/NĐ-CP, theo đó Văn phòng đăng ký đất đai không yêu cầu thực hiện việc đăng ký thay đổi hoặc không yêu cầu thực hiện xóa đăng ký mà chỉ thực hiện việc xác nhận thay đổi trên Giấy chứng nhận hoặc cấp đổi Giấy chứng nhận theo quy định của pháp luật về đất đai. Trường hợp Giấy chứng nhận được cấp đổi, cấp sang Giấy chứng nhận mới thì Văn phòng đăng ký đất đai ghi lại nội dung đăng ký biện pháp bảo đảm vào Giấy chứng nhận mới được cấp.

Ngoài ra, cần ghi nhận chế tài cụ thể trong trường hợp cơ quan có thẩm quyền giải quyết hồ sơ đăng ký biện pháp bảo đảm không đúng hạn. Theo đó, việc chế tài có thể áp dụng bao gồm các hình thức xử lý kỷ luật theo pháp luật về cán bộ, công chức và viên chức như khiển trách, cảnh cáo hoặc đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ. Tuy nhiên, để bảo vệ hiệu quả quyền lợi của các bên trong giao dịch bảo đảm, xu hướng pháp luật hiện đại còn thiết kế cơ chế mang tính hệ thống, theo đó việc đăng ký được coi là có hiệu lực từ thời điểm cơ quan đăng ký nhận đủ hồ sơ hợp lệ nếu quá thời hạn luật định mà chưa được xử lý[15]. Cơ chế này giúp chuyển rủi ro từ người nộp hồ sơ sang cơ quan nhà nước, đồng thời tạo áp lực tuân thủ thời hạn giải quyết. Bên cạnh đó, có thể bổ sung các biện pháp trách nhiệm giải trình như công khai tình trạng trễ hạn, nghĩa vụ thông báo và xin lỗi, hoặc hoàn trả lệ phí trong trường hợp xử lý chậm. Việc kết hợp các tầng chế tài nêu trên sẽ góp phần nâng cao hiệu quả của hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm.

5. Kết luận

Ở góc độ dài hạn, mô hình chính quyền địa phương hai cấp tạo ra động lực cải cách thủ tục đăng ký theo hướng tập trung hóa và số hóa. Khi bộ máy hành chính được tinh gọn, việc duy trì các thủ tục đăng ký phụ thuộc vào địa giới hành chính trở nên kém phù hợp. Điều này thúc đẩy yêu cầu thiết kế thủ tục đăng ký biện pháp bảo đảm theo hướng đăng ký điện tử, cơ sở dữ liệu tập trung và áp dụng thống nhất trên phạm vi quốc gia, qua đó giảm sự phụ thuộc vào năng lực và cách tổ chức của từng địa phương cụ thể. Việc cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực này không chỉ nhằm mục tiêu thuận lợi hóa giao dịch mà còn bảo đảm an toàn pháp lý và tính ổn định của thị trường. Do đó, cải cách cần được thực hiện một cách đồng bộ về pháp luật, tổ chức bộ máy và công nghệ nhằm bảo đảm khả năng thích ứng của hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm với mô hình quản lý hành chính mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.

2. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016.

2. Nghị định số 99/2022/NĐ-CP ngày 30 tháng 11 năm 2022 của Chính phủ về đăng ký biện pháp bảo đảm.

3. Quyết định 668/QĐ-BTP ban hành ngày 26/02/2025 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục đăng ký giao dịch bảo đảm và bồi thường Nhà nước.

15. UNCITRAL. (2016). *Model Law on Secured Transactions*. Part 5 (Registration).

4. Công văn 3792/BTP-HTQTCT ngày 21 tháng 08 năm 2023 về việc tháo gỡ khó khăn, vướng mắt khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2023 – 2030.

5. Akseli, O. (2021). Financial inclusion, access to credit, and sustainable development: The role of secured transactions law reform. *Law and Contemporary Problems*, (84). 182.

6. Lê, T. H. M., & Vũ, C. G. (2025). Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả trong bối cảnh chuyển đổi số. *Tạp chí Nghề luật*, (5), 3–9.

7. Thu Nga. (2026). Chuyển đổi số trong lĩnh vực đăng ký biện pháp bảo đảm bằng động sản: Thực trạng và giải pháp. Bộ Tư pháp. https://dx.moj.gov.vn/chuyen-doi-so-trong-linh-vuc-dang-ky-bien-phap-bao-dam-bang-dong-san--thuc-trang-va-dinh-huong-112.htm, (Truy cập ngày 06/02/2026).

8. Mendel, T. (2003). *Freedom of information: A comparative legal survey*. UNESCO. 6.

9. Mooney, C. W., Jr. (2014). The Cape Town Convention's improbable-but-possible progeny: An international secured transactions registry of general application. *Virginia Journal of International Law*, (55). 2.

10. Trần Thị Huệ (2021). Một số vấn đề pháp lý về đăng ký biện pháp bảo đảm và kiến nghị hoàn thiện. *Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn*. (47). 46.

11. UNCITRAL. (2010). *Legislative guide on secured transactions*. United Nations. 165.

12. Vũ, Đ. L. (2014). Kinh nghiệm xây dựng, vận hành cơ chế đăng ký giao dịch bảo đảm của một số nước trên thế giới và bài học cho Việt Nam. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (Số chuyên đề tháng 10), 29–32.

13. World Bank Group. (2010). *Secured transactions systems and collateral registries*. World Bank. 72.

MÔ HÌNH TỔ CHỨC CƠ QUAN THI HÀNH ÁN DÂN SỰ TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC LẠI CHÍNH QUYỀN HIỆN NAY

Trương Thanh Hùng[*]
Nguyễn Vĩnh Thịnh[**]

Tóm tắt: *Quyết định số 1898/QĐ-BTP của Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã xác lập mô hình tổ chức mới của hệ thống Thi hành án dân sự theo hướng tinh gọn, chuyên sâu và tăng cường quản lý tập trung. Theo đó, ở trung ương, Cục Quản lý Thi hành án dân sự được tổ chức với các đơn vị chuyên môn hóa cao, đáp ứng yêu cầu quản lý nghiệp vụ, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, chuyển đổi số và quản trị nguồn lực. Ở địa phương, hệ thống thi hành án dân sự được tổ chức theo mô hình hai cấp, gồm Cơ quan Thi hành án dân sự cấp tỉnh và các Phòng Thi hành án dân sự khu vực, đồng thời bãi bỏ Chi cục Thi hành án dân sự cấp huyện. Mô hình này trao quyền chủ động lớn hơn cho cấp tỉnh trong quản lý tổ chức, nhân sự và nghiệp vụ, qua đó thể chế hóa chủ trương sắp xếp tổ chức bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cho thấy mô hình mới phát sinh không ít khó khăn, vướng mắc. Việc Phòng Thi hành án dân sự khu vực không có tư cách pháp nhân, con dấu, tài khoản và thẩm quyền ra quyết định thi hành án đã tạo ra sự thiếu tương thích với tổ chức Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân theo cấp khu vực, làm kéo dài quy trình xử lý hồ sơ, giảm tính kịp thời trong áp dụng các biện pháp thi hành án và ảnh hưởng đến hiệu quả phối hợp liên ngành. Những bất cập này cho thấy cần tiếp tục nghiên cứu, đánh giá toàn diện mô hình tổ chức mới nhằm bảo đảm tính hợp lý, hiệu quả và phù hợp với yêu cầu cải cách tư pháp trong giai đoạn hiện nay.*

Từ khóa: *Mô hình tổ chức mới hệ thống thi hành án dân sự, Phòng Thi hành án dân sự khu vực, Quyết định số 1898/QĐ-BTP.*

Abstract: *Decision No. 1898/QĐ-BTP issued by the Minister of Justice has established a new organizational model for the civil judgment enforcement system in a streamlined, specialized, and centrally managed direction. Accordingly, at the central level, the Department of Civil Judgment Enforcement Management is structured with highly specialized units to meet the requirements of professional management, inspection, complaint and denunciation settlement, digital transformation, and resource governance. At the local level, the civil judgment enforcement system is organized under a two-tier model, consisting of provincial-level civil judgment enforcement agencies and regional civil judgment enforcement divisions, while abolishing district-level civil judgment enforcement sub-departments. This model grants greater autonomy to the provincial level in organizational, personnel, and professional management, thereby institutionalizing*

[*] ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
[**] ThS; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

the Party's policy on streamlining the organizational apparatus to ensure effectiveness and efficiency. However, practical implementation has revealed various difficulties and challenges. The absence of legal status, official seals, bank accounts, and decision-making authority in regional civil judgment enforcement divisions has resulted in inconsistencies with the regional organization of People's Courts and People's Procuracies, leading to prolonged case-handling procedures, reduced timeliness in applying enforcement measures, and diminished effectiveness of inter-agency coordination. These shortcomings indicate the need for continued research and comprehensive evaluation of the new organizational model to ensure its rationality, effectiveness, and alignment with current judicial reform requirements.

Keywords: *New organizational model for the civil judgment enforcement system, Regional civil judgment enforcement division, Decision No. 1898/QĐ-BTP.*

1. Về cơ cấu tổ chức cơ quan thi hành án hiện nay

Thi hành án dân sự (THADS) giữ vai trò đặc biệt trong việc bảo đảm hiệu lực thực tế của bản án, quyết định của Tòa án, là khâu cuối cùng nhưng có ý nghĩa quyết định trong chu trình bảo vệ công lý. Có thể thấy, công tác THADS giữ vai trò thiết yếu trong việc hiện thực hóa quyền được khắc phục thỏa đáng (right to an adequate remedy) và quyền tiếp cận công lý (right to access to justice), hai trong số những quyền cơ bản được khẳng định trong Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền (năm 1948) và Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (năm 1966) mà Việt Nam đã phê chuẩn. Do đó, THADS không chỉ là một hoạt động pháp lý thuần túy mà còn là cơ chế bảo đảm quyền con người thông qua thực thi công lý trên thực tế[1].

Hiện nay, trong bối cảnh Nhà nước đang đẩy mạnh cải cách hành chính, cải cách tư pháp và sắp xếp tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 162-KL/TW ngày 06/6/2025 phê duyệt Đề án tinh gọn bộ máy thi hành án dân sự, trên cơ sở đó, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành Quyết định số 1898/QĐ-BTP ngày 25/6/2025 (Quyết định 1898) quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Quản lý Thi hành án dân sự đánh dấu một bước chuyển quan trọng trong tư duy tổ chức hệ thống cơ quan THADS. Văn bản này không chỉ mang ý nghĩa hành chính thuần túy mà còn phản ánh định hướng đổi mới quản trị tư pháp hành chính, tăng cường tính chuyên nghiệp, thống nhất và hiện đại của hệ thống thi hành án. Tiếp theo đó, Luật thi hành án dân sự số 106/2025/QH15 được ban hành và có hiệu lực từ ngày 01/7/2026 đã thể chế hóa Kết luận số 162-KL/TW và Quyết định 1898/QĐ-BTP về mô hình cơ quan THADS ở địa phương nhằm tinh gọn tổ chức bộ máy hệ thống THADS, bảo đảm hoạt động hiệu lực, hiệu quả và tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo, phối hợp của chính quyền địa phương; trách nhiệm phối hợp, hỗ trợ của các cơ quan, tổ chức trong hoạt động thi hành án dân sự theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

1. Nguyễn Quang Thái (2025), Hoàn thiện pháp luật về thi hành án dân sự đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật* (7/2025), https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-thi-hanh-an-dan-su-dap-ung-yeu-cau-phat-trien-dat-nuoc-trong-ky-nguyen-moi-7052.html

Theo đó, 63 Cục THADS cấp tỉnh được sáp nhập thành 34 cơ quan THADS cấp tỉnh mới; tại cấp huyện, gần 700 chi cục được tổ chức thành 355 Phòng THADS khu vực thuộc cơ quan THADS cấp tỉnh. Đây là cuộc cải tổ chưa từng có trong lịch sử ngành THADS, thể hiện quyết tâm cao của Đảng và Nhà nước trong việc tinh gọn bộ máy[2].

Theo Quyết định 1898/QĐ-BTP, Cục Quản lý THADS là đơn vị thuộc Bộ Tư pháp, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước và tổ chức thi hành pháp luật về thi hành án dân sự, thi hành án hành chính và thừa phát lại. Việc xác định vị trí pháp lý này cho thấy cơ quan THADS tiếp tục được đặt trong hệ thống hành chính nhà nước nhưng mang tính chất chuyên ngành sâu trong lĩnh vực tư pháp. Cục Quản lý THADS có tư cách pháp nhân, con dấu hình Quốc huy và tài khoản riêng, qua đó thể hiện mức độ tự chủ nhất định trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ, đồng thời vẫn bảo đảm sự lãnh đạo tập trung thống nhất của Bộ Tư pháp. Mô hình này phản ánh sự kết hợp giữa tính tập trung của quản lý nhà nước và tính chuyên môn hóa của hoạt động tổ chức thi hành án.

Về phương diện tổ chức hệ thống, Quyết định 1898/QĐ-BTP thiết lập cơ cấu Cục theo trục dọc từ Trung ương đến địa phương. Ở cấp Trung ương, Cục được tổ chức thành các đơn vị chuyên môn như Ban Pháp chế và Nghiệp vụ THADS, Ban Nghiệp vụ thi hành án hành chính và Thừa phát lại, Ban Kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, Ban Chuyển đổi số và thống kê dữ liệu, Ban Kế hoạch – Tài chính, Ban Tổ chức cán bộ và Văn phòng. Cách thiết kế này cho thấy cơ cấu tổ chức được xây dựng dựa trên chức năng quản lý nhà nước và điều hành nghiệp vụ, thay vì tổ chức theo địa bàn. Đặc biệt, việc hình thành đơn vị chuyên trách về chuyển đổi số và thống kê dữ liệu phản ánh xu hướng quản lý thi hành án dựa trên nền tảng công nghệ, tăng cường minh bạch, chuẩn hóa quy trình và hỗ trợ ra quyết định dựa trên dữ liệu.

Ở cấp địa phương, hệ thống gồm các cơ quan THADS tỉnh, thành phố và các phòng THADS khu vực. Các cơ quan này có tư cách pháp nhân, con dấu và tài khoản riêng, nhưng chịu sự quản lý trực tiếp theo hệ thống ngành dọc của Cục. Mô hình này bảo đảm tính thống nhất trong chỉ đạo, điều hành nghiệp vụ trên phạm vi toàn quốc, hạn chế sự phân tán trong quản lý và tăng cường trách nhiệm của cơ quan chuyên ngành trung ương. Đây là đặc trưng nổi bật của hệ thống thi hành án dân sự so với nhiều cơ quan hành chính địa phương khác vốn chịu sự quản lý song trùng. Cơ cấu lãnh đạo được tổ chức theo nguyên tắc thủ trưởng hành chính, Cục trưởng chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng Bộ Tư pháp và trước pháp luật về toàn bộ hoạt động của Cục; các Phó Cục trưởng giúp việc theo lĩnh vực, địa bàn được phân công. Ở cấp tỉnh, Trưởng cơ quan THADS chịu trách nhiệm trước Cục trưởng và trước pháp luật. Cơ chế này làm rõ trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu, đồng thời tạo điều kiện cho việc chỉ đạo thống nhất, xuyên suốt từ Trung ương đến địa phương.

Xét về chức năng, Cục vừa thực hiện quản lý nhà nước, vừa trực tiếp tổ chức thực hiện hoạt động thi hành án. Cục có nhiệm vụ xây dựng chính sách, văn bản quy phạm pháp luật, hướng dẫn nghiệp vụ, kiểm tra, thống kê, đào tạo cán bộ, quản lý tài chính, tổ chức bộ máy và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đồng thời, Cục còn giao chỉ tiêu thi hành án, theo dõi thi hành án hành chính

2. Nguyễn Thắng Lợi, Dấu ấn công tác năm 2025 và định hướng phát triển Hệ thống thi hành án dân sự đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, https://danchuphapluat.vn/dau-an-cong-tac-nam-2025-va-dinh-huong-phat-trien-he-thong-thi-hanh-an-dan-su-dap-ung-yeu-cau-phat-trien-dat-nuoc-trong-ky-nguyen-moi-8721.html* [đăng ngày 20/02/2026], [truy cập ngày 21/02/2026].

và xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực được giao, sự kết hợp này phản ánh đặc thù của cơ quan THADS, nơi ranh giới giữa quản lý hành chính và hoạt động mang tính tư pháp – hành chính được đan xen.

Một điểm đáng chú ý khác là điều khoản chuyển tiếp, theo đó Cục Quản lý THADS tiếp nhận chức năng, nhiệm vụ của Tổng cục THADS trước đây. Điều này cho thấy xu hướng tinh gọn đầu mối, giảm tầng trung gian trong bộ máy hành chính, phù hợp với chủ trương chung về sắp xếp tổ chức nhà nước, việc chuyển đổi mô hình từ Tổng cục sang Cục không làm giảm vai trò của cơ quan quản lý thi hành án, mà ngược lại, làm tăng tính linh hoạt và rõ ràng trong cơ chế điều hành.

Từ góc độ cải cách hành chính tư pháp, mô hình tổ chức theo Quyết định 1898 có nhiều ý nghĩa. Trước hết, mô hình tổ chức mới sẽ củng cố tính thống nhất trong quản lý thi hành án trên phạm vi toàn quốc, góp phần bảo đảm pháp luật được thực thi đồng đều. Thứ hai, cơ cấu chuyên môn hóa giúp nâng cao chất lượng nghiệp vụ, đặc biệt trong lĩnh vực thi hành án hành chính vốn có tính chất phức tạp. Thứ ba, việc đẩy mạnh chuyển đổi số mở ra khả năng xây dựng hệ thống dữ liệu thi hành án tập trung, hỗ trợ quản trị hiện đại. Cuối cùng, mô hình này phù hợp với định hướng tăng cường trách nhiệm giải trình và minh bạch trong hoạt động tư pháp hành chính.

2. Một số hạn chế

Trong tiến trình cải cách tư pháp ở Việt Nam, việc kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan tư pháp theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và bảo đảm tính chuyên nghiệp là yêu cầu xuyên suốt. Đối với hệ thống THADS, mô hình tổ chức được xác lập theo Luật Thi hành án dân sự (sửa đổi, bổ sung) và Quyết định số 1898/QĐ-BTP của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về sắp xếp, kiện toàn hệ thống THADS đã hình thành cấu trúc gồm Cục Quản lý THADS ở Trung ương, THADS cấp tỉnh và các Phòng THADS khu vực. Tuy nhiên, xét từ góc độ tổ chức quyền lực tư pháp và yêu cầu cải cách tư pháp, cơ cấu này vẫn bộc lộ một số hạn chế nhất định.

Thứ nhất, xu hướng tập trung quyền quản lý quá mạnh ở cấp Trung ương là đặc điểm nổi bật của mô hình hiện nay. Theo Luật THADS và Quyết định 1898/QĐ-BTP, Cục Quản lý THADS thực hiện đồng thời nhiều nhóm chức năng: tham mưu quản lý nhà nước, hướng dẫn nghiệp vụ, giao chỉ tiêu thi hành án, quản lý tổ chức cán bộ, tài chính, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong toàn hệ thống. Sự tập trung đa chức năng này khiến Cục vừa mang tính chất cơ quan quản lý hành chính cấp trên, vừa đóng vai trò chỉ đạo nghiệp vụ sâu rộng. Điều này có nguy cơ làm "hành chính hóa" hoạt động THADS, trong khi về bản chất, thi hành án là khâu tiếp nối trực tiếp của hoạt động xét xử, gắn với việc thực thi quyền tư pháp.

Thứ hai, ngay sau khi sắp xếp tổ chức lại bộ máy, Bộ Tư pháp đã ban hành Công văn số 3769/BTP-TCTHADS ngày 25/6/2025 về việc hướng dẫn thực hiện các nội dung về công tác THADS khi sắp xếp tổ chức bộ máy, theo đó Công văn yêu cầu toàn bộ hồ sơ thi hành án bao gồm cả hồ sơ đang thi hành sẽ chuyển về cơ quan THADS tỉnh, thành phố, đồng thời cơ quan THADS tỉnh, thành phố cũng sẽ tiếp nhận tất cả bản án, quyết định, các tài liệu liên quan (nếu có) của Tòa án và ra Quyết định thi hành án theo quy định. Những quy định trên đã vô tình tạo ra khối lượng công việc vô cùng lớn cho cả THADS tỉnh, thành phố và các Phòng THADS khu vực. Do vậy, Bộ Tư pháp tiếp tục ban hành Công văn số 5556/BTP-CQLTHADS ngày 09/9/2025 về việc hướng dẫn bổ sung một số nội dung về công tác THADS khi sắp xếp tổ chức bộ máy để phân định lại việc tiếp nhận bản án, quyết định và ủy quyền thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng THADS

tỉnh, thành phố. Theo đó, Chấp hành viên giữ chức Trưởng phòng Phòng THADS khu vực được ký ban hành các Quyết định về thi hành án, trừ Quyết định thi hành án và không được giao lại cho cấp phó ký thay. Có thể thấy, việc tổ chức Phòng THADS khu vực là đơn vị trực thuộc THADS cấp tỉnh nhưng không có tư cách pháp nhân, không có con dấu có hình Quốc huy và tài khoản riêng tạo ra khoảng trống thể chế ở cấp trực tiếp thực thi. Theo mô hình hiện nay, Phòng THADS khu vực là nơi thụ lý, tổ chức thi hành án, xác minh điều kiện thi hành, áp dụng biện pháp bảo đảm và cưỡng chế. Tuy nhiên, mọi vấn đề liên quan tài chính, ký kết hợp đồng dịch vụ, chi phí cưỡng chế đều phải thông qua cấp tỉnh, sự phụ thuộc này làm kéo dài quy trình xử lý, đặc biệt trong các tình huống khẩn cấp, làm giảm tính chủ động nghiệp vụ của đơn vị trực tiếp thực thi.

Thứ ba, cơ cấu tổ chức THADS chưa thật sự tương thích với tổ chức của Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân sau sắp xếp. Trong khi hệ thống Tòa án và Viện kiểm sát tổ chức theo cấp xét xử hoặc khu vực, thì cơ quan THADS lại vận hành theo mô hình tỉnh – khu vực với địa vị pháp lý không tương xứng. Điều này làm phát sinh khâu trung gian trong phối hợp công tác, ảnh hưởng đến tính liên thông giữa các thiết chế trong chuỗi tố tụng – thi hành án, trong khi cải cách tư pháp đòi hỏi sự đồng bộ về tổ chức giữa các cơ quan tư pháp. Bên cạnh đó, sau khi thực hiện mô hình chính quyền hai cấp, công tác phối hợp trong THADS với UBND cấp xã nhiều nơi chưa khơi thông, còn chậm trễ[3]. Sự phối hợp giữa cơ quan THADS với chính quyền địa phương, Công an, Viện kiểm sát tuy đã có cơ chế (Ban chỉ đạo THADS ở địa phương), nhưng thực tế hiệu quả chưa đồng đều. Ở một số địa phương, những vụ cưỡng chế phức tạp, việc huy động lực lượng bảo vệ cưỡng chế, đảm bảo an ninh trật tự còn lúng túng. Mặt khác, nguồn lực của cơ quan THADS còn hạn chế so với yêu cầu nhiệm vụ: số chấp hành viên chưa tương xứng với lượng án, nhất là khi nhiều địa bàn sáp nhập lại khu vực rộng hơn, dân cư đông như Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay[4]. Thực tiễn hiện nay cho thấy, với việc tập trung đầu mối phân công tại THADS tỉnh, mặc dù ngành THADS đã ứng dụng công nghệ để lấy số ban hành quyết định, trình ký số và giao, gửi quyết định thông qua hệ thống nhưng vẫn không thể ban hành quyết định thi hành án đúng thời hạn do khối lượng công việc lớn, đồng thời trực tiếp dẫn đến tình trạng chậm trễ trong việc gửi Quyết định thi hành án đến Viện kiểm sát nhân dân để cơ quan này thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp theo quy định. Thi hành án dân sự mang tính tài sản[5], do vậy, việc ban hành quyết định thi hành án chậm cũng phần nào ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi, nghĩa vụ của các bên đương sự trong quá trình tổ chức thi hành án.

Thứ tư, cơ cấu mới đặt ra gánh nặng lớn cho THADS cấp tỉnh. Theo quy định, THADS cấp tỉnh có tư cách pháp nhân, quản lý toàn bộ các Phòng khu vực, chịu trách nhiệm về chỉ tiêu thi hành án, tài chính, nhân sự, kiểm tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Khi số lượng đơn vị trực thuộc lớn, lãnh đạo cấp tỉnh phải xử lý khối lượng văn bản và quyết định nghiệp vụ đáng kể. Việc tập trung nhiều thẩm quyền về một cấp có thể dẫn đến quá tải, làm chậm tiến độ ban hành quyết định trong các vụ việc cần xử lý khẩn cấp. Theo số liệu tổng kết từ năm 2023 đến quý I năm 2026

3. Thu Nguyễn, Nhiều khó khăn trong cưỡng chế thi hành án dân sự, *Báo Pháp luật, https://baophapluat.vn/nhieu-kho-khan-trong-cuong-che-thi-hanh-an-dan-su.html* [đăng ngày 18/11/2025], [truy cập ngày 21/6/2026].

4. Hồ Quân Chính (2026), Gắn kết hiệu quả giải quyết các vụ việc dân sự tại Tòa án với Thi hành án, Kỷ yếu Hội thảo quốc gia *Hoàn thiện thể chế - nâng cao hiệu quả giải quyết vụ việc dân sự tại Tòa án nhân dân khu vực,* Tòa án nhân dân Khu vực 7 – thành phố Hồ Chí Minh và Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr. 185.

5. Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), Giáo trình Luật Thi hành án dân sự Việt Nam (Tái bản lần thứ 3 có sửa đổi, bổ sung), Nxb. Công an nhân dân, tr. 11

của ngành THADS cho thấy số lượng việc và số tiền phải thi hành đều tăng qua các năm, năm sau tăng hơn năm trước. Theo đó, tại Hội nghị trực tuyến giao ban công tác THADS Quý I/2026, báo cáo công tác THADS 03 tháng đầu năm 2026 cho biết kết quả đạt được như sau:

Về việc, tổng số việc phải thi hành là 673.636 việc, tăng 11,29% so với cùng kỳ năm 2025. Trong đó, có điều kiện thi hành 396.835 việc (chiếm 58,91% tổng số phải thi hành); thi hành xong 108.247 việc, đạt tỷ lệ 27,28%.

Về tiền, tổng số phải thi hành trên 629.488 tỷ đồng, tăng 34,65% so với cùng kỳ; số có điều kiện thi hành trên 328.787 tỷ đồng (chiếm 52,23%). Kết quả thi hành xong trên 37.467 tỷ đồng, đạt tỷ lệ 11,40%. Đáng chú ý, án tín dụng – ngân hàng tiếp tục chiếm tỷ trọng lớn: số phải thi hành 54.818 việc với 261.846 tỷ đồng, tương ứng 41,60% tổng số tiền phải thi hành toàn hệ thống; số thi hành xong về tiền đạt 14.371 tỷ đồng, tăng 46,33% so với cùng kỳ. Những con số này phản ánh khối lượng việc, tiền phải thi hành tăng mạnh và tạo áp lực lớn đối với toàn hệ thống THADS trong năm 2026[6]. Do vậy, việc tập trung khối lượng công việc quá lớn về cấp tỉnh dễ dẫn đến việc quá tải, chậm tiến độ thi hành án, thậm chí có thể phát sinh sai sót.

Thứ năm, cấu trúc tổ chức ở Trung ương thiên về phân chia theo nhóm chức năng quản lý nội bộ hơn là theo chuỗi nghiệp vụ đặc thù của THADS. Các đơn vị chuyên môn tập trung vào pháp chế, kế hoạch – tài chính, tổ chức cán bộ, chuyển đổi số, kiểm tra – khiếu nại, trong khi các lĩnh vực nghiệp vụ đặc thù như xử lý tài sản phức tạp, thi hành án kinh tế, tham nhũng lớn, đấu giá tài sản chưa được phản ánh rõ trong cấu trúc tổ chức. Điều này có thể làm giảm mức độ chuyên sâu hóa nghiệp vụ hỗ trợ cho địa phương.

Thứ sáu, cơ chế tổ chức theo trục dọc với sự phụ thuộc cao giữa các cấp hạn chế tính tự chủ nghề nghiệp và trách nhiệm cá nhân. Trưởng THADS cấp tỉnh chịu trách nhiệm trước Cục trưởng, còn Cục trưởng chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Chuỗi trách nhiệm dọc này bảo đảm kiểm soát hành chính nhưng đồng thời có thể dẫn đến tâm lý thận trọng quá mức và xu hướng xin ý kiến cấp trên trong các vụ việc phức tạp, làm giảm tính quyết đoán trong hoạt động nghiệp vụ.

3. Một số đề xuất

Từ những hạn chế về cơ cấu tổ chức của hệ thống cơ quan THADS đã phân tích ở trên, việc hoàn thiện mô hình tổ chức cần được đặt trong tổng thể yêu cầu cải cách tư pháp, bảo đảm vừa tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước, vừa nâng cao tính chuyên nghiệp, tính tự chủ nghiệp vụ và sự liên thông giữa các thiết chế tư pháp.

Đối với hạn chế về xu hướng tập trung quyền quản lý quá mạnh ở cấp Trung ương, cần định hướng điều chỉnh theo hướng phân định rõ hơn giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng hướng dẫn nghiệp vụ. Cục Quản lý THADS nên tập trung vào xây dựng thể chế, hoạch định chính sách, kiểm tra theo chuyên đề và hỗ trợ chuyên môn ở tầm vĩ mô, thay vì can thiệp sâu vào hoạt động điều hành nghiệp vụ cụ thể của địa phương. Đồng thời, cần hoàn thiện cơ chế phân cấp, ủy quyền rõ ràng cho THADS cấp tỉnh trong việc quyết định các vấn đề nghiệp vụ thường xuyên, gắn với cơ chế hậu kiểm thay cho tiền kiểm. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm sự thống nhất quản lý, vừa tăng tính chủ động và trách nhiệm của cấp thực thi.

---

6. Lê Liên, Hội nghị trực tuyến giao ban công tác THADS Quý I/2026: *Nâng cao kết quả thi hành án, siết chặt kỷ cương, đẩy mạng chuyển đổi số,* https://thads.moj.gov.vn/noidung/tintuc/Lists/TinTuBoTuPhap/View_Detail.aspx?ItemID=2554 [đăng ngày 23/01/2026], [truy cập ngày 16/02/2026].

Đối với bất cập do Phòng THADS khu vực không có tư cách pháp nhân, cần nghiên cứu trao cho đơn vị này một mức độ tự chủ pháp lý nhất định, ít nhất trong phạm vi hoạt động nghiệp vụ trực tiếp. Có thể thiết kế cơ chế cho phép Phòng khu vực được sử dụng con dấu riêng trong giao dịch nghiệp vụ, được chủ động tạm ứng chi phí cưỡng chế trong hạn mức nhất định hoặc ký kết các hợp đồng dịch vụ phục vụ thi hành án theo ủy quyền của cấp tỉnh. Việc tăng cường thẩm quyền gắn với cơ chế kiểm soát nội bộ và trách nhiệm giải trình sẽ góp phần khắc phục sự lệ thuộc quá mức, đồng thời nâng cao hiệu quả xử lý các tình huống phát sinh tại cơ sở.

Đối với vấn đề thiếu tương thích về cấp tổ chức giữa cơ quan THADS với Công an, Tòa án và Viện kiểm sát, cần từng bước rà soát để bảo đảm sự tương ứng về địa bàn và cấp độ hoạt động giữa các thiết chế trong chuỗi tố tụng – thi hành án. Do vậy nên quy định rõ cơ chế phối hợp trực tiếp giữa Phòng THADS khu vực với Công an, Viện kiểm sát và Tòa án cùng địa bàn thông qua quy chế liên ngành, giảm thiểu khâu trung gian hành chính. Về lâu dài, khi điều kiện cho phép, có thể nghiên cứu mô hình tổ chức THADS theo đơn vị hành chính – tư pháp tương thích với khu vực xét xử nhằm tăng tính đồng bộ của hệ thống.

Đối với nguy cơ quá tải ở THADS cấp tỉnh, cần tiếp tục phân định lại thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp khu vực theo hướng giao nhiều quyền chủ động hơn cho cấp trực tiếp thi hành án, đồng thời ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong quản lý hồ sơ, phê duyệt văn bản và theo dõi tiến độ thi hành án. Việc chuẩn hóa quy trình nghiệp vụ điện tử, rút ngắn khâu trình ký và thiết lập cơ chế xử lý nhanh đối với các biện pháp khẩn cấp sẽ giúp giảm áp lực điều hành cho cấp tỉnh, đồng thời nâng cao tốc độ phản ứng của hệ thống.

Hiện nay, nền tảng số THADS đã được kích hoạt và triển khai trên toàn quốc, góp phần số hóa quy trình nghiệp vụ theo hướng thống nhất, liên thông, xuyên suốt; đến ngày 20/01/2026, hệ thống chính thức vận hành nền tảng số trên phạm vi toàn quốc với 04 phân hệ trụ cột gồm: biên lai điện tử; hỗ trợ ra quyết định thi hành án; tổ chức thi hành án; giải quyết khiếu nại, tố cáo[7]. Bên cạnh những thành công bước đầu về chuyển đổi số, việc tiếp tục đẩy mạnh chuyển đổi số, ứng dụng công nghệ thông tin; sử dụng hiệu quả các phần mềm, nền tảng số; kịp thời phản ánh vướng mắc để nâng cấp, hoàn thiện hệ thống luôn được cơ quan THADS xem là một trong những giải pháp quan trọng để tăng chất lượng thực hiện nhiệm vụ chuyên môn.

Đối với hạn chế về thiết kế tổ chức chưa bám sát chuỗi nghiệp vụ đặc thù của THADS, cần định hướng tăng cường chuyên môn hóa theo lĩnh vực thi hành án. Ở Trung ương có thể hình thành các bộ phận hoặc nhóm chuyên gia phụ trách các mảng như thi hành án kinh tế, tham nhũng; xử lý tài sản phức tạp; hợp tác quốc tế về thi hành án; đấu giá tài sản... Mô hình này sẽ hỗ trợ hiệu quả cho địa phương trong các vụ việc khó, đồng thời góp phần nâng cao năng lực chuyên sâu của hệ thống.

Cuối cùng, để khắc phục hạn chế về mức độ phụ thuộc theo trục dọc cao và tăng cường trách nhiệm cá nhân, cần hoàn thiện cơ chế xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của Chấp hành viên, lãnh đạo đơn vị trong từng quyết định nghiệp vụ. Cùng với đó là cơ chế đánh giá, khen thưởng, kỷ luật dựa trên kết quả thực thi nhiệm vụ và mức độ tuân thủ pháp luật, thay vì chỉ dựa vào mối

7. Lê Liên, Hội nghị trực tuyến giao ban công tác THADS Quý I/2026: *Nâng cao kết quả thi hành án, siết chặt kỷ cương, đẩy mạng chuyển đổi số,* https://thads.moj.gov.vn/noidung/tintuc/Lists/TinTuBoTuPhap/View_Detail.aspx?ItemID=2554 [đăng ngày 23/01/2026], [truy cập ngày 16/02/2026].

quan hệ hành chính cấp trên – cấp dưới. Khi quyền hạn đi đôi với trách nhiệm và cơ chế bảo vệ người thực thi đúng pháp luật được bảo đảm, tính chủ động và bản lĩnh nghề nghiệp của đội ngũ thi hành án sẽ được nâng cao.

Tóm lại, việc hoàn thiện cơ cấu tổ chức cơ quan THADS cần được thực hiện theo hướng phân cấp hợp lý, tăng tính tự chủ của cấp thực thi, chuyên môn hóa theo lĩnh vực nghiệp vụ và bảo đảm sự tương thích giữa các thiết chế tư pháp. Đây là những điều kiện quan trọng để hệ thống THADS đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp trong giai đoạn mới.

4. Kết luận

Trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách hành chính và cải cách tư pháp, việc tổ chức lại hệ thống cơ quan thi hành án dân sự theo Quyết định số 1898/QĐ-BTP của Bộ Tư pháp có ý nghĩa quan trọng cả về phương diện thể chế và thực tiễn. Mô hình tổ chức mới thể hiện rõ định hướng tinh gọn bộ máy, tăng cường quản lý tập trung, chuyên môn hóa chức năng và hiện đại hóa phương thức quản trị, qua đó góp phần nâng cao vai trò của thi hành án dân sự trong việc bảo đảm hiệu lực thực tế của các bản án, quyết định của Tòa án.

Thực tiễn phân tích cho thấy mô hình hiện hành có nhiều ưu điểm, như củng cố tính thống nhất trong chỉ đạo nghiệp vụ, nâng cao trách nhiệm của cấp tỉnh và từng bước thúc đẩy chuyển đổi số trong quản lý thi hành án. Tuy nhiên, bên cạnh đó vẫn tồn tại những hạn chế đáng lưu ý, đặc biệt là xu hướng tập trung thẩm quyền quá lớn ở cấp trên, trong khi cấp trực tiếp tổ chức thi hành án lại thiếu tư cách pháp lý và quyền tự chủ cần thiết. Sự thiếu tương thích về cấp tổ chức giữa cơ quan thi hành án với Tòa án và Viện kiểm sát cũng ảnh hưởng đến hiệu quả phối hợp liên ngành.

Do đó, việc tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức cơ quan thi hành án dân sự là yêu cầu tất yếu. Quá trình này cần được thực hiện theo hướng phân cấp hợp lý, tăng tính tự chủ và trách nhiệm của cấp thực thi, đồng thời bảo đảm sự đồng bộ giữa các thiết chế tư pháp, qua đó đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp trong giai đoạn mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

2. Kết luận số 162-KL/TW ngày 06/6/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí Thư về nội dung lớn của dự án Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) và đề án tiếp tục sắp xếp, tinh gọn bộ máy hệ thống thi hành án dân sự bảo đảm hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

3. Luật Thi hành án dân sự 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2018, 2020, 2022, 2024 và 2025).

4. Quyết định 1898/2025/QĐ-BTP của Bộ Tư pháp ngày 25/6/2025 quy định về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Quản lý Thi hành án dân sự.

5. Công văn số 3769/BTP-TCTHADS ngày 25/6/2025 của Bộ Tư pháp về việc hướng dẫn thực hiện các nội dung về công tác THADS khi sắp xếp tổ chức bộ máy

6. Công văn số 5556/BTP-CQLTHADS ngày 09/9/2025 của Bộ Tư pháp về việc hướng dẫn bổ sung một số nội dung về công tác THADS khi sắp xếp tổ chức bộ máy

7. Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật Thi hành án dân sự Việt Nam* (Tái bản lần thứ 3 có sửa đổi, bổ sung), Nxb. Công an nhân dân, tr. 11

8. Hồ Quân Chính (2026), Gắn kết hiệu quả giải quyết các vụ việc dân sự tại Tòa án với Thi hành án, Kỷ yếu Hội thảo quốc gia *Hoàn thiện thể chế - nâng cao hiệu quả giải quyết vụ việc dân sự tại Tòa án nhân dân khu vực,* Tòa án nhân dân Khu vực 7 – Thành phố Hồ Chí Minh và Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 185.

9. Lê Liên, Hội nghị trực tuyến giao ban công tác THADS Quý I/2026: *Nâng cao kết quả thi hành án, siết chặt kỷ cương, đẩy mạng chuyển đổi số,* https://thads.moj.gov.vn/noidung/tintuc/Lists/TinTuBoTuPhap/View_Detail.aspx?ItemID=2554 [đăng ngày 23/01/2026], [truy cập ngày 16/02/2026].

10. Nguyễn Thắng Lợi, Dấu ấn công tác năm 2025 và định hướng phát triển Hệ thống thi hành án dân sự đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, https://danchuphapluat.vn/dau-an-cong-tac-nam-2025-va-dinh-huong-phat-trien-he-thong-thi-hanh-an-dan-su-dap-ung-yeu-cau-phat-trien-dat-nuoc-trong-ky-nguyen-moi-8721.html* [đăng ngày 20/02/2026], [truy cập ngày 21/02/2026].

11. Nguyễn Quang Thái (2025), Hoàn thiện pháp luật về thi hành án dân sự đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật (7/2025)*, https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-thi-hanh-an-dan-su-dap-ung-yeu-cau-phat-trien-dat-nuoc-trong-ky-nguyen-moi-7052.html.

12. Thu Nguyễn, Nhiều khó khăn trong cưỡng chế thi hành án dân sự, *Báo Pháp luật, https://baophapluat.vn/nhieu-kho-khan-trong-cuong-che-thi-hanh-an-dan-su.html* [đăng ngày 18/11/2025], [truy cập ngày 21/6/2026].

MÔ HÌNH TỐ TỤNG HÌNH SỰ KIỂM SOÁT TỘI PHẠM TẠI VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN TIẾN HÀNH TỐ TỤNG ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

*Võ Minh Kỳ**
*Nguyễn Xuân Lộc***

Tóm tắt: *Năm 1964, Herbert Packer đề xuất hai mô hình tố tụng hình sự cơ bản là mô hình kiểm soát tội phạm và mô hình tố tụng công bằng. Tại Việt Nam, tố tụng hình sự chủ yếu vận hành theo định hướng kiểm soát tội phạm, nhấn mạnh hiệu quả phát hiện, xử lý tội phạm nhằm bảo vệ trật tự, an toàn xã hội. Trong bối cảnh triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc tổ chức lại các cơ quan tiến hành tố tụng ở địa phương đã tạo ra những tác động đáng kể đến cơ chế vận hành của mô hình này. Bài viết phân tích các tác động đó, đánh giá mức độ phù hợp của mô hình tố tụng kiểm soát tội phạm trong bối cảnh cải cách, đồng thời đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả phòng, chống tội phạm ở Việt Nam.*

Abstract: *In 1964, Herbert Packer proposed two fundamental models of criminal procedure: the crime control model and the due process model. In Vietnam, criminal procedure is primarily oriented toward the crime control model, emphasizing the effective detection and handling of crime in order to safeguard public order and social safety. In the context of implementing the two-tier local government model, the reorganization of local criminal justice institutions has generated significant impacts on the operation of this procedural model. This article analyzes these impacts, assesses the suitability of the crime control-oriented criminal procedure in the current reform context, and proposes several recommendations aimed at improving institutional arrangements and enhancing the effectiveness of crime prevention and control in Vietnam.*

1. Lý thuyết của giáo sư Packer về mô hình tố tụng hình sự và những đặc điểm của mô hình tố tụng kiểm soát tội phạm tại Việt Nam

1.1. Lý thuyết của giáo sư Packer về mô hình tố tụng hình sự

Năm 1964, giáo sư Herbert L. Packer đề xuất cách phân loại tố tụng hình sự (TTHS) thành mô hình kiểm soát tội phạm (KSTP) và mô hình tố tụng công bằng (TTCB), dựa trên mục đích của tố tụng: một bên nhấn mạnh hiệu quả KSTP nhằm bảo vệ xã hội, bên kia hướng tới bảo đảm một tiến trình TTCB cho người bị buộc tội.[1] Về cơ bản, mô hình KSTP đề cao hiệu quả (efficiency) xử lý tội phạm, còn mô hình TTCB chú trọng bảo đảm tính hợp pháp (legality) và công bằng của tiến trình tố tụng.[2]

* TS; Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân khu vực 1 - Cần Thơ.
** ThS; Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Cần Thơ.

1. Herbert L. Packer (1964). Two Models of the Criminal Process. *University of Pennsylvania Law Review* 113, no. 1, 1–68, https://doi.org/10.2307/3310562.

2. Abraham S. Goldstein (1974). Reflections on Two Models: Inquisitorial Themes in American Criminal Procedure. *Stanford Law Review* 26, no. 5, 1016, https://doi.org/10.2307/1227689.

Giáo sư Packer khởi đầu nghiên cứu bằng giả định rằng quan hệ giữa nhà nước và người phạm tội mang tính đối đầu: người phạm tội luôn tìm cách tránh nhận tội và bị trừng phạt. Đây là một cuộc đấu tranh xuyên suốt giữa cá nhân người phạm tội và nhà nước.[3] Mô hình KSTP đặt trọng tâm vào việc trấn áp và KSTP, coi hiệu quả xử lý tội phạm là điều kiện bảo đảm trật tự công cộng và tự do cá nhân. Do đó, yêu cầu về hiệu quả đặt ưu tiên cao vào tính nhanh chóng (speed) và tính dứt điểm (finality) của quá trình tố tụng. Trong mô hình KSTP, tính nhanh chóng gắn với hoạt động điều tra, truy tố tiền xét xử, còn tính dứt điểm đạt được thông qua việc hạn chế các thủ tục bị xem là không cần thiết tại phiên tòa; theo đó, các thủ tục tiền xét xử được ưu tiên hơn xét xử như phương thức làm rõ sự thật vụ án. Trong mô hình KSTP, cơ quan điều tra (CQĐT) và viện công tố (VCT) hoặc Viện kiểm sát (VKS) giữ vai trò trung tâm, thực hiện việc sàng lọc sớm nhằm xác định nghi phạm có tội hoặc vô tội.[4] Một hạn chế cơ bản của mô hình KSTP là sự đánh đổi giữa hiệu quả xử lý tội phạm và độ chính xác trong việc xác định sự thật vụ án.[5] Sự gia tăng hiệu quả trong việc kết án có thể đi kèm với rủi ro suy giảm độ chính xác, nguy cơ kết án oan người vô tội.[6]

Mô hình TTCB đặt vấn đề đối với mô hình KSTP ở khía cạnh độ chính xác, cho rằng việc đề cao điều tra và xem nhẹ vai trò của phiên tòa tiềm ẩn nguy cơ sai lầm. Theo đó, mô hình này đặt trọng tâm vào phiên tòa, đề cao tính tranh tụng giữa bên buộc tội và bên gỡ tội trước một hội đồng xét xử độc lập, vô tư, và chỉ cho phép kết án khi hành vi phạm tội được chứng minh bằng các chứng cứ hợp pháp, đáng tin cậy theo học thuyết "có tội về mặt pháp lý" (legal guilt). Trong mô hình này, Tòa án (TA) giữ vai trò trung tâm trong việc xác định tội phạm, thay vì CQĐT hay VCT. Việc bảo đảm cho người bị buộc tội có đầy đủ cơ hội phản bác cáo buộc trước một cơ quan xét xử độc lập được xem là điều kiện quan trọng để hạn chế sai sót trong giai đoạn điều tra và ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực của CQĐT và VCT; vì vậy, mô hình TTCB có xu hướng đề cao hình thức tố tụng tranh tụng hơn so với mô hình KSTP.[7]

Cả hai mô hình đều mang tính lý tưởng, đại diện cho hai cực của phổ các lựa chọn trong TTHS,[8] và có thể cùng tồn tại trong thực tiễn; tuy nhiên, từ góc nhìn so sánh, sự khác biệt trở nên rõ nét khi mỗi hệ thống tư pháp trên thực tế có xu hướng nghiêng về một mô hình nhất định.

1.2. Mô hình tố tụng hình sự Việt Nam: thiên hướng kiểm soát tội phạm và sự tiếp nhận có chọn lọc các yếu tố tố tụng công bằng

Mô hình TTHS của Việt Nam thường được các chuyên gia đánh giá là có thiên hướng KSTP theo lý thuyết của giáo sư Packer.[9] Thiên hướng đó được thể hiện rõ ở những khía cạnh sau:

---

3. Herbert L. Packer, tlđd, 2.
4. Herbert L. Packer, tlđd, 9–11.
5. Herbert L. Packer, tlđd, 15.
6. Alan M. Dershowitz (1997). *Reasonable Doubts: The Criminal Justice System and the O.J. Simpson Case*. Reprint edition, Simon and Schuster, 199.
7. Herbert L. Packer, tlđd,14–16.
8. John Griffiths (1970). Ideology in Criminal Procedure or A Third 'Model' of the Criminal Process. *The Yale Law Journal* 79, no. 3, 362–63, https://doi.org/10.2307/795141.
9. Đinh Thế Hưng (2020). Về tố tụng công bằng trong cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Tiếp tục đẩy mạnh cải cách tư pháp ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn.* Học viện Khoa học xã hội Việt Nam - Trường Đại học Mở Hà Nội, 389-390; Lê Lan Chi (2018). Tòa án với vai trò bảo đảm quyền con người trong mô hình tố tụng kiểm soát tội phạm theo Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015. *Tạp Chí Khoa Học ĐHQGHN: Luật Học* 34, số 1, 1–7, https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4139; Lê Lan Chi (2020). Nhà nước phụ mẫu và tư duy bao cấp trong tư pháp hình sự Việt Nam. *Kỷ yếu hội thảo Những vấn đề lý luận hiện đại về Nhà nước và Pháp luật, Tiểu Ban 3: Những vấn đề lý luận, các tiếp cận hiện đại của pháp luật trong lĩnh vực luật công,* Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội - Đại học Luật Hà Nội, 66–67.

Thứ nhất, mục đích của TTHS Việt Nam được xác định rõ tại Điều 2 Bộ luật TTHS năm 2015, theo đó, nhiệm vụ trung tâm của TTHS là bảo đảm phát hiện chính xác và xử lý kịp thời mọi hành vi phạm tội, không để lọt tội phạm, đồng thời không làm oan người vô tội. Việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân và công lý được xác định như những mục tiêu gắn liền với, và được thực hiện thông qua, quá trình xử lý tội phạm.[10] Cách xác định này cho thấy TTHS Việt Nam đặt ưu tiên trực tiếp vào chức năng phát hiện và xử lý tội phạm, phản ánh rõ hệ giá trị cốt lõi của mô hình tố tụng KSTP theo học thuyết của Packer.

Thứ hai, TTHS Việt Nam đặt trọng tâm chủ yếu ở giai đoạn điều tra và truy tố, trong khi vai trò của giai đoạn xét xử mang tính bổ trợ nhiều hơn. Thời hạn dành cho điều tra và truy tố dài hơn đáng kể so với thời gian xét xử; trên thực tế, khi hồ sơ vụ án được chuyển sang TA, phần lớn chứng cứ buộc tội và gỡ tội đã được thu thập và hệ thống hóa trong hồ sơ. Do đó, phiên tòa hình sự thường tập trung vào việc thẩm tra, đánh giá lại chứng cứ đã có, hơn là nơi hình thành chứng cứ mới, dẫn đến thời gian xét xử tương đối ngắn, kể cả đối với các vụ án phức tạp.

Việc đặt trọng tâm vào giai đoạn điều tra - truy tố kéo theo việc trao cho CQĐT và VKS quyền tùy nghi tương đối rộng trong việc áp dụng các biện pháp điều tra và biện pháp ngăn chặn. Các biện pháp tố tụng, bao gồm cả những biện pháp hạn chế quyền tự do cá nhân, được quyết định và thực hiện bởi CQĐT dưới sự phê chuẩn hoặc kiểm sát của VKS. Trong trường hợp người bị buộc tội hoặc người bào chữa không đồng ý, cơ chế khiếu nại vẫn được giải quyết bởi VKS.[11] Trong khi đó, TA giữ vai trò tương đối thụ động ở giai đoạn tiền xét xử, khi Thẩm phán chỉ tiếp cận hồ sơ vụ án sau khi VKS ban hành cáo trạng. Cách thức tổ chức này tạo điều kiện cho tiến trình tố tụng vận hành nhanh chóng, với ít rào cản từ các chủ thể độc lập bên ngoài, qua đó phản ánh rõ thiên hướng KSTP của TTHS Việt Nam.

Thứ ba, việc bảo đảm quyền con người của người bị buộc tội trong TTHS Việt Nam hiện vẫn chủ yếu dừng lại ở việc ghi nhận về mặt quy phạm, trong khi các cơ chế thực thi và bảo vệ quyền, cũng như cơ chế xử lý khi quyền bị xâm phạm, chưa được thiết kế đầy đủ và hiệu quả.[12] Trong thực tiễn, khi xảy ra xung đột giữa yêu cầu bảo đảm quyền tự do cá nhân của người bị buộc tội và yêu cầu nâng cao hiệu quả điều tra, truy tố, giá trị sau thường có xu hướng được ưu tiên. Đặc điểm này phù hợp với nhận định của Packer về việc mô hình KSTP đặt hiệu quả KSTP lên vị trí trung tâm của hệ thống tố tụng.

Thứ tư, tỷ lệ truy tố và kết án thành công tại TA ở Việt Nam luôn ở mức rất cao, phản ánh mức độ đồng thuận lớn giữa CQĐT, VKS và TA trong việc đánh giá chứng cứ và xác định tội phạm.[13] Đặc điểm này củng cố xu hướng vận hành của tiến trình tố tụng theo một chiều hướng thống nhất, với ít sự can thiệp hoặc phủ định từ các chủ thể độc lập, qua đó tiếp tục khẳng định logic vận hành đặc trưng của mô hình KSTP.

Cuối cùng, mặc dù nguyên tắc suy đoán vô tội được ghi nhận trong pháp luật TTHS, nhiều nghiên cứu và báo cáo cho thấy trong thực tiễn, những người tiến hành tố tụng vẫn có xu hướng

10. Đinh Thế Hưng (2020), tlđd, 389–90.
11. Điều 474, 475, 475 Bộ luật Tố tụng hình sự 2015.
12. Đinh Thế Hưng (2021). Xu hướng tiếp cận quyền trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực tư pháp hình sự. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Chiến lược phát triển pháp luật Việt Nam giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn 2045: Lý luận và thực tiễn.* Học viện Khoa học xã hội Việt Nam - Viện Nhà nước và Pháp Luật - Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 480.
13. Lê Lan Chi (2018), tlđd, 6.

mang tâm lý suy đoán có tội.[14] Theo Packer, suy đoán có tội không phải là một nguyên tắc pháp lý, mà là một thái độ và niềm tin hình thành trong quá trình vận hành của hệ thống tố tụng. Trong bối cảnh Việt Nam, tâm lý này được củng cố bởi thực tiễn tỷ lệ tuyên không phạm tội rất thấp, qua đó duy trì logic vận hành đặc trưng của mô hình tố tụng KSTP.

Mặc dù mang thiên hướng KSTP, trong quá trình cải cách tư pháp, TTHS Việt Nam cũng đã tiếp nhận một số yếu tố của mô hình tố tụng công bằng (TTCB), chủ yếu ở cấp độ thiết kế pháp lý. Đáng chú ý là việc không thừa nhận cơ chế thỏa thuận nhận tội; việc ghi nhận nguyên tắc tranh tụng trong xét xử tại BLTTHS năm 2015; và việc đề cao tính hợp pháp của chứng cứ, bao gồm cơ chế loại trừ chứng cứ thu thập trái trình tự, thủ tục luật định. Những yếu tố này góp phần tạo ra các rào cản pháp lý nhất định đối với sự tùy tiện trong hoạt động điều tra, đồng thời mở rộng không gian bảo vệ quyền con người trong TTHS.

Tuy nhiên, xét một cách tổng thể, các yếu tố của mô hình TTCB trong TTHS Việt Nam hiện vẫn chủ yếu tồn tại ở cấp độ quy phạm, trong khi quá trình vận hành thực tế của hệ thống vẫn chịu sự chi phối chủ đạo của hệ giá trị KSTP theo học thuyết của Packer.

2. Tổ chức các cơ quan tiến hành tố tụng địa phương theo mô hình hai cấp

Về mặt lý luận, việc xây dựng và hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương (CQĐP) là một nội dung trọng tâm của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tại Việt Nam. Mô hình CQĐP hai cấp không chỉ là giải pháp tổ chức bộ máy, mà còn phản ánh sự vận dụng các quy luật khách quan trong quản lý nhà nước, thông qua việc giảm bớt các cấp trung gian nhằm tiết kiệm chi phí vận hành, rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục hành chính và hướng tới hiệu quả quản trị cao với chi phí xã hội thấp. Trên cơ sở nguyên tắc thống nhất quyền lực nhà nước gắn với phân cấp, phân quyền minh bạch, việc chuyển từ mô hình CQĐP ba cấp sang hai cấp nhằm khắc phục tình trạng phân tán thẩm quyền, chồng chéo trong quản lý, tinh giản bộ máy và tăng cường tính tự chủ, trách nhiệm của cấp chính quyền gần dân nhất là cấp xã.[15]

Về chủ trương, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã xác định quan điểm tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP phù hợp với đặc điểm từng địa bàn; định hướng này được cụ thể hóa thông qua chủ trương sắp xếp, sáp nhập một số đơn vị hành chính, không tổ chức cấp huyện và thực hiện mô hình CQĐP hai cấp. Trên cơ sở đó, Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đã đặt nền tảng pháp lý cho việc tổ chức CQĐP hai cấp theo hướng bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước, đồng thời mở rộng không gian tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho mỗi cấp chính quyền, phù hợp với đặc điểm của từng đơn vị hành chính.[16]

Trên cơ sở mô hình CQĐP hai cấp đã được xác lập về mặt lý luận, chủ trương và pháp lý, vấn đề đặt ra là hệ thống các cơ quan tiến hành tố tụng ở địa phương cũng phải được tổ chức và vận

14. Lan Chi Le et al. (2022).Understanding Causes for Wrongful Convictions in Vietnam: A View from the Top and the Bottom of the Iceberg. *Asian Journal of Criminology*, ahead of print, https://doi.org/10.1007/s11417-022-09390-7; Nguyễn Văn Tuân (2020). *Pháp luật tố tụng hình sự với việc bảo vệ quyền con người.* NXB. Công an nhân dân, Hà Nội, 369.

15. Trần Thị Diệu Oanh (2025), *Quản trị địa phương theo mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam.* Truy cập 12/01/2026 từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/07/15/quan-tri-dia-phuong-theo-mo-hinh-chinh-quyen-hai-cap-o-viet-nam/

16. Phạm Hồng Thái, Nguyễn Mạnh Hùng, Phạm Đức Thọ, (2025). Hoàn thiện pháp luật về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương hai cấp. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Triển khai thi hành thi hành Hiến pháp 2013 (sửa đổi) trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam hiện nay,* Đại học luật Thành phố Hồ Chí Minh, 1-16.

hành tương thích với mô hình hành chính mới. Tuy nhiên, trong giai đoạn trước, mô hình TTHS Việt Nam chịu ảnh hưởng rõ nét của tư duy quản lý hành chính tập trung, phù hợp với mô hình CQĐP nhiều tầng nấc. Các cơ quan tiến hành tố tụng như CQĐT, VKS và TA đều được tổ chức theo đơn vị hành chính, trong đó cấp huyện giữ vai trò chủ yếu trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật TTHS ở địa phương.

Mặc dù từ Hiến pháp năm 1992 và đặc biệt là Hiến pháp năm 2013, tư duy phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước từng bước được đề cao, cùng với việc ban hành các đạo luật tổ chức CQĐT, VKS và TA nhằm củng cố tính độc lập tương đối của hoạt động điều tra, truy tố và xét xử, song về phương diện tổ chức, hệ thống các cơ quan tiến hành tố tụng vẫn vận hành trên nền tảng mô hình CQĐP ba cấp. Do đó, việc chuyển sang mô hình CQĐP hai cấp không chỉ đặt ra yêu cầu điều chỉnh đối với tổ chức bộ máy hành chính, mà còn kéo theo yêu cầu tái cấu trúc hệ thống TTHS trên cả ba phương diện cơ bản: thẩm quyền tố tụng, tổ chức bộ máy và phương thức vận hành. Trong ba phương diện này, mức độ và hình thức điều chỉnh đối với từng cơ quan tiến hành tố tụng là khác nhau, trong đó sự thay đổi về thẩm quyền tố tụng thể hiện rõ nét hơn ở hệ thống CQĐT, còn sự điều chỉnh về tổ chức bộ máy tập trung chủ yếu ở hệ thống VKS và TA.

Xét trên phương diện thẩm quyền tố tụng, việc chuyển sang mô hình CQĐP hai cấp đã kéo theo sự điều chỉnh quan trọng trong việc phân định thẩm quyền của các chủ thể tiến hành tố tụng. Theo các quy định hiện hành, hệ thống CQĐT của Công an nhân dân được tổ chức gồm CQĐT Bộ Công an và CQĐT Công an cấp tỉnh. Trên cơ sở đó, Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng CQĐT cấp tỉnh có thể ủy quyền cho điều tra viên là Trưởng hoặc Phó Trưởng Công an cấp xã thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động khởi tố, điều tra đối với các vụ án về tội ít nghiêm trọng và tội nghiêm trọng xảy ra trên địa bàn cấp xã.[17] Việc mở rộng thẩm quyền này được cụ thể hóa thông qua việc bổ sung khoản 1a vào Điều 37 Bộ luật TTHS sửa đổi năm 2025, qua đó cho phép điều tra viên trung cấp hoặc điều tra viên cao cấp giữ chức vụ lãnh đạo Công an cấp xã thực hiện một số hoạt động tố tụng, trừ thẩm quyền quyết định áp dụng, thay đổi hoặc hủy bỏ các biện pháp điều tra tố tụng đặc biệt. Quy định này đặt ra yêu cầu bảo đảm về năng lực chuyên môn và kinh nghiệm thực tiễn của đội ngũ điều tra viên được giao thực hiện thẩm quyền tố tụng.

Xét trên phương diện tổ chức bộ máy, cùng với việc không tổ chức cấp huyện trong mô hình CQĐP hai cấp, hệ thống TA và VKS ở địa phương cũng được tổ chức lại theo mô hình hai cấp, bao gồm TA và VKS cấp tỉnh, TA và VKS cấp khu vực. Việc tổ chức lại theo mô hình này đồng thời dẫn đến việc giải thể TA và VKS cấp huyện, qua đó làm thay đổi đáng kể mô hình tổ chức của các cơ quan tiến hành tố tụng ở địa phương.[18] Mặc dù hệ thống CQĐT cũng không còn tổ chức ở cấp huyện, song khác với VKS và TA, sự điều chỉnh đối với CQĐT không được thực hiện thông qua việc thiết lập cấp tổ chức mới, mà chủ yếu thông qua việc tái phân bổ thẩm quyền tố tụng và cơ chế ủy quyền trong nội bộ hệ thống.

17. Xem Luật Tố tụng hình sự đã sửa đổi khoản 4 Điều 36 (nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của thủ trưởng, phó thủ trưởng cơ quan điều tra) theo hướng thủ trưởng, phó thủ trưởng cơ quan điều tra có thể ủy quyền cho điều tra viên trung cấp (hoặc cao cấp) là trưởng (hoặc phó trưởng) Công an cấp xã được thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của thủ trưởng, phó thủ trưởng cơ quan điều tra.

18. Điều 40 Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014, sửa đổi bổ sung năm 2025; Điều 4 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024, sửa đổi bổ sung năm 2025

Xét trên phương diện phương thức vận hành và cơ chế phối hợp, sự khác biệt về cấp tổ chức giữa các cơ quan tiến hành tố tụng đã làm phát sinh những vấn đề mới trong thực tiễn phối hợp giải quyết vụ án hình sự. Trong khi CQĐT cấp tỉnh thực hiện hoạt động khởi tố, điều tra, thì VKS khu vực thực hiện chức năng công tố, kiểm sát và TA khu vực tiến hành xét xử đối với cùng một nhóm vụ án. Sự chênh lệch về cấp có thẩm quyền này có thể ảnh hưởng đến tính thống nhất và kịp thời trong phối hợp tố tụng giữa các cơ quan tiến hành tố tụng, đặc biệt trong giai đoạn điều tra – truy tố, qua đó đặt ra yêu cầu phải tiếp tục hoàn thiện cơ chế phối hợp phù hợp với tổ chức mới của hệ thống TTHS.

3. Tác động của mô hình tổ chức các cơ quan tiến hành tố tụng địa phương theo hai cấp đối với sự vận hành của mô hình tố tụng kiểm soát tội phạm tại Việt Nam

Từ các phân tích trên, có thể thấy, những thay đổi trong tổ chức CQĐP theo mô hình hai cấp đã tác động trực tiếp đến các điều kiện bảo đảm cho việc vận hành mô hình KSTP. Việc tái phân bổ thẩm quyền điều tra, tổ chức lại hệ thống VKS và TA theo khu vực, cùng với sự gia tăng khoảng cách địa lý và sự lệch cấp trong phối hợp tố tụng, đã làm suy giảm tính liên tục và kịp thời của chuỗi KSTP – những yếu tố cốt lõi của mô hình theo cách tiếp cận của Packer. Đây là xung đột mang tính hệ thống giữa mô hình TTHS hiện hành và cách thức tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương trong giai đoạn cải cách, trong đó các tác động tiêu cực giữ vai trò quyết định đối với hiệu quả vận hành của mô hình KSTP. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng bên cạnh các xung đột mang tính hệ thống nêu trên, việc tổ chức CQĐP theo mô hình hai cấp trong thực tiễn cũng tạo ra một số tác động tích cực nhất định đối với sự vận hành của mô hình KSTP.

3.1. Tác động tích cực

Trong thực tiễn vận hành, mô hình cơ quan tố tụng hai cấp cũng tạo ra một số tác động tích cực nhất định đối với mô hình KSTP, chủ yếu thể hiện ở việc củng cố nguồn lực, thúc đẩy chuyên môn hóa và tăng cường cơ chế giám sát theo ngành dọc trong hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng.

Thứ nhất, việc tổ chức VKS và TA theo mô hình cấp tỉnh và khu vực tạo điều kiện hợp nhất và tái phân bổ nguồn lực, khắc phục những hạn chế về quy mô và nhân sự của mô hình tổ chức theo đơn vị hành chính cấp huyện trước đây. Nhờ đó, các cơ quan tiến hành tố tụng có điều kiện phân công cán bộ theo lĩnh vực chuyên môn, nâng cao năng lực đánh giá chứng cứ và áp dụng pháp luật, đồng thời góp phần bảo đảm tính thống nhất trong thực tiễn xét xử và kiểm sát, phù hợp với yêu cầu về hiệu quả và tính dứt điểm của mô hình KSTP.

Thứ hai, mô hình hai cấp góp phần tăng cường cơ chế giám sát theo ngành dọc và giảm thiểu sự chi phối của cơ chế quản lý hành chính – địa phương đối với hoạt động tố tụng. Việc khu vực hóa địa bàn hoạt động của VKS và TA giúp củng cố vai trò quản lý, hướng dẫn nghiệp vụ của cơ quan cấp tỉnh, qua đó bảo đảm các quyết định tố tụng tại cấp cơ sở được thực hiện thống nhất theo chuẩn mực pháp luật và nghiệp vụ, tạo điều kiện để tiến trình giải quyết và KSTP vận hành thông suốt hơn.

3.2. Tác động tiêu cực

Bên cạnh các tác động tích cực, mô hình tổ chức CQĐP theo hai cấp cũng làm phát sinh những thách thức đáng kể đối với sự vận hành của mô hình KSTP, đặc biệt liên quan đến tính kịp thời, tính liên tục và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan tiến hành tố tụng.

Thứ nhất, sự lệch pha về cấp tổ chức giữa CQĐT và VKS. Theo mô hình tố tụng KSTP của Packer, giai đoạn điều tra – truy tố tiền xét xử giữ vai trò then chốt trong việc phát hiện, xử lý tội phạm, do đó hiệu quả của mô hình này phụ thuộc lớn vào mối quan hệ phối hợp giữa CQĐT và VKS. Tuy nhiên, trong mô hình tổ chức tố tụng địa phương hai cấp hiện nay, sự tương thích về cấp tổ chức giữa hai cơ quan này chưa được bảo đảm đầy đủ.

Cụ thể, trong khi VKS được tổ chức theo mô hình hai cấp ở địa phương (cấp tỉnh và cấp khu vực), thì CQĐT chỉ được tổ chức ở cấp tỉnh. Trên cơ sở đó, Thủ trưởng CQĐT cấp tỉnh có thể ủy quyền, phân công Điều tra viên trung cấp hoặc cao cấp là Trưởng, Phó Trưởng Công an cấp xã thực hiện một số hoạt động điều tra đối với các vụ án ít nghiêm trọng và nghiêm trọng. Thực tiễn này dẫn đến việc VKS khu vực phải thực hiện chức năng kiểm sát đối với các hoạt động điều tra do cả CQĐT cấp tỉnh và Điều tra viên là Trưởng, Phó Trưởng Công an cấp xã tiến hành.

Sự lệch pha về cấp tổ chức này làm phát sinh những khó khăn trong quan hệ phối hợp giữa CQĐT và VKS trong giai đoạn điều tra – truy tố tiền xét xử. Xét về mặt tổ chức, VKS khu vực có vị thế thấp hơn so với CQĐT cấp tỉnh. Sự bất tương xứng này có thể làm giảm tính đồng bộ trong việc trao đổi, thống nhất quan điểm trước khi tiến hành các hoạt động điều tra quan trọng, áp dụng biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế hoặc quyết định hướng giải quyết vụ án. Hệ quả là tính liền mạch và tính dứt điểm của tiến trình tố tụng – những đặc trưng cốt lõi của mô hình tố tụng KSTP – có nguy cơ bị suy giảm, làm cho mục tiêu xử lý nhanh chóng và hiệu quả tội phạm của mô hình hai cấp không đạt được như kỳ vọng.

Để khắc phục một phần những khó khăn phát sinh từ mô hình tổ chức mới, liên ngành trung ương đã ban hành Thông tư liên tịch số 01/2026/TTLT-VKSNDTC-BCA-BQP ngày 28/01/2026 (gọi tắt là TTLT 01/2026) của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an và Bộ Quốc phòng quy định về phối hợp giữa Cơ quan điều tra và Viện kiểm sát trong việc thực hiện một số quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự. Thông tư này đã bước đầu bổ sung cơ chế phối hợp phù hợp với mô hình tố tụng địa phương hai cấp, như quy định trách nhiệm phối hợp trong tiếp nhận, giải quyết nguồn tin về tội phạm; áp dụng biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế; cũng như trách nhiệm của Điều tra viên là Trưởng, Phó Trưởng Công an cấp xã được giao thực hiện một số hoạt động điều tra theo cơ chế ủy quyền. Tuy nhiên, xét dưới góc độ vận hành của mô hình tố tụng kiểm soát tội phạm, các quy định này chủ yếu mới tập trung vào việc xác lập trách nhiệm phối hợp về mặt thủ tục, trong khi những bất cập mang tính cấu trúc do sự lệch pha về cấp tổ chức giữa CQĐT cấp tỉnh và VKS khu vực vẫn chưa được giải quyết triệt để.

Thứ hai, khoảng cách địa lý và thách thức đối với tính kịp thời của hoạt động điều tra, truy tố. Cùng với vấn đề tổ chức, mô hình hai cấp còn đặt ra thách thức đáng kể liên quan đến khoảng cách địa lý và khả năng bảo đảm sự hiện diện kịp thời của các cơ quan tiến hành tố tụng tại địa bàn cơ sở. Việc hợp nhất nhiều đơn vị hành chính cấp huyện thành một VKS khu vực khiến phạm vi địa bàn quản lý của mỗi đơn vị trở nên rộng hơn, trong khi số lượng Kiểm sát viên và điều kiện bảo đảm cho hoạt động nghiệp vụ không phải lúc nào cũng được tăng cường tương ứng.

Trong bối cảnh đó, việc bảo đảm Kiểm sát viên có mặt kịp thời để kiểm sát trực tiếp các hoạt động điều tra, đặc biệt là trong giai đoạn xử lý tin báo, tố giác tội phạm và áp dụng các biện pháp

tố tụng khẩn cấp tại các địa bàn xa trung tâm khu vực, gặp không ít khó khăn. Nếu không có cơ chế phân công địa bàn và điều phối nhân sự hợp lý, nguy cơ kiểm sát bị chậm trễ hoặc gián đoạn là có thật, qua đó làm suy giảm hiệu quả kiểm soát hoạt động điều tra.

Thách thức về khoảng cách địa lý và tính kịp thời không chỉ đặt ra đối với hoạt động kiểm sát, mà còn thể hiện rõ trong tổ chức và hoạt động của CQĐT. Trong mô hình tổ chức hiện nay, CQĐT chỉ được tổ chức ở cấp tỉnh, trong khi các vụ việc, vụ án hình sự vẫn phát sinh chủ yếu tại địa bàn cơ sở, bao gồm cả những khu vực vùng sâu, vùng xa, cách xa trung tâm hành chính cấp tỉnh. Mặc dù pháp luật cho phép Điều tra viên là Trưởng hoặc Phó Trưởng Công an cấp xã thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo cơ chế ủy quyền, song đối với các vụ án rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng, thẩm quyền tiến hành điều tra vẫn thuộc về CQĐT cấp tỉnh.

Trong điều kiện địa bàn quản lý rộng và điều kiện bảo đảm cho hoạt động nghiệp vụ còn hạn chế ở một số khu vực, nguy cơ lực lượng điều tra không thể tiếp cận hiện trường kịp thời để tiến hành các hoạt động tố tụng cần thiết là hiện hữu. Sự chậm trễ này không chỉ ảnh hưởng đến hiệu quả thu thập chứng cứ, mà còn làm phát sinh rủi ro đối với tính hợp pháp và tính đầy đủ của hoạt động điều tra, đặc biệt trong các trường hợp cần xử lý khẩn cấp tin báo, tố giác tội phạm hoặc áp dụng biện pháp ngăn chặn. Nếu không được khắc phục bằng các cơ chế tổ chức và điều phối phù hợp, yếu tố khoảng cách địa lý trong mô hình tổ chức CQĐT một cấp ở địa phương có thể trở thành lực cản đáng kể đối với mục tiêu xử lý nhanh chóng và hiệu quả tội phạm mà mô hình KSTP hướng tới.

4. Kiến nghị và kết luận

Những phân tích ở các mục trên cho thấy, việc tổ chức CQĐP theo mô hình hai cấp đã tạo ra những tác động không đồng đều đối với mô hình KSTP, trong đó nổi bật là các xung đột giữa yêu cầu tập trung, liên thông và kịp thời của hoạt động tố tụng với cách thức tổ chức lại thẩm quyền và bộ máy các cơ quan tiến hành tố tụng ở địa phương. Do đó, việc hoàn thiện mô hình TTHS đòi hỏi những điều chỉnh có tính hệ thống nhằm bảo đảm sự tương thích về tổ chức và vận hành giữa các cơ quan tiến hành tố tụng. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số kiến nghị sau đây.

Thứ nhất, cần hoàn thiện sự tương thích về cấp tổ chức giữa CQĐT và VKS. Trong thời gian tới, cần tiếp tục hoàn thiện và hướng dẫn thống nhất việc triển khai thực hiện TTLT 01/2026 trong điều kiện tổ chức tố tụng địa phương theo mô hình hai cấp. Mặc dù Thông tư liên tịch này đã bước đầu thiết lập cơ chế phối hợp giữa CQĐT và VKS phù hợp với các sửa đổi của BLTTHS năm 2025, tuy nhiên một số vấn đề phát sinh trong thực tiễn vận hành vẫn cần tiếp tục được cụ thể hóa thông qua hướng dẫn nghiệp vụ và quy chế phối hợp liên ngành tại địa phương.

Đặc biệt, cần tiếp tục làm rõ cơ chế phối hợp trong trường hợp Điều tra viên là Trưởng, Phó Trưởng Công an cấp xã thực hiện hoạt động điều tra theo cơ chế ủy quyền nhưng địa bàn quản lý của VKS khu vực trải rộng trên nhiều đơn vị hành chính khác nhau; đồng thời cần có cơ chế bảo đảm sự tham gia kiểm sát kịp thời của Kiểm sát viên đối với các hoạt động tố tụng khẩn cấp tại địa bàn xa trung tâm khu vực. Bên cạnh đó, cần quy định rõ cơ chế trao đổi, thống nhất quan điểm xử lý giữa VKS khu vực với CQĐT cấp tỉnh đối với các vụ án phức tạp, vụ án có nhiều quan điểm khác nhau trong đánh giá chứng cứ hoặc định hướng giải quyết vụ án.

Theo nhóm tác giả, trong quá trình phối hợp cần bảo đảm nguyên tắc trao đổi trực tiếp, tương ứng về cấp tố tụng giữa CQĐT cấp tỉnh và VKS khu vực nhằm phát huy tính chủ động và trách

nhiệm của các chủ thể trực tiếp giải quyết vụ án. Hạn chế tình trạng các vấn đề nghiệp vụ thuộc thẩm quyền phối hợp giữa CQĐT cấp tỉnh và VKS khu vực lại được chuyển sang trao đổi, xin ý kiến giữa CQĐT cấp tỉnh với VKS cấp tỉnh, sau đó tác động trở lại quá trình giải quyết vụ án ở cấp khu vực. Thực tiễn cho thấy, tình trạng này đã diễn ra, và nếu thực trạng này tiếp tục diễn ra phổ biến, có thể làm giảm tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của VKS khu vực, gia tăng áp lực xử lý công việc cho VKS cấp tỉnh, đồng thời làm suy giảm hiệu quả của cơ chế kiểm sát trực tiếp ngay từ giai đoạn đầu của quá trình tố tụng - vốn là một yêu cầu quan trọng của mô hình tố tụng kiểm soát tội phạm.

Về dài hạn, có thể nghiên cứu khả năng tổ chức lại CQĐT theo mô hình khu vực, tiến tới thiết lập hệ thống CQĐT hai cấp tại địa phương (cấp tỉnh – cấp khu vực),[19] thu hồi thẩm quyền của ĐTV là Trưởng, Phó trưởng Công an cấp xã trong hoạt động tố tụng, phù hợp với mô hình CQĐP hai cấp, qua đó bảo đảm tính liền mạch và thống nhất của tiến trình tố tụng – những yêu cầu cốt lõi của mô hình KSTP.

Thứ hai, cần khắc phục tác động của khoảng cách địa lý thông qua việc tổ chức lại địa bàn tố tụng và đẩy mạnh chuyển đổi số. Đối với các VKS khu vực có địa bàn rộng, có thể nghiên cứu bố trí thêm cơ sở làm việc phụ nhằm bảo đảm tính kịp thời của hoạt động kiểm sát tại chỗ. Đồng thời, việc đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong TTHS, đặc biệt thông qua hồ sơ số, chữ ký số và xử lý công việc từ xa theo các quy định mới của Bộ luật TTHS sửa đổi năm 2025, sẽ góp phần thu hẹp khoảng cách địa lý và duy trì hiệu quả vận hành của mô hình tố tụng KSTP trong điều kiện tổ chức CQĐP hai cấp.[20]

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo Bảo vệ pháp luật (2025). VKSND tối cao phối hợp xây dựng các Thông tư liên tịch về thi hành một số quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự. Truy cập ngày 14/01/2026, từ https://baovephapluat.vn/cai-cach-tu-phap/dien-dan/vksnd-toi-cao-phoi-hop-xay-dung-cac-thong-tu-lien-tich-ve-thi-hanh-mot-so-quy-dinh-cua-bo-luat-to-tung-hinh-su-180958.html

2. Dershowitz, Alan M. (1997). *Reasonable Doubts: The Criminal Justice Systemvand the O.J. Simpson Case*. Reprint edition. Simon and Schuster

3. Đinh Thế Hưng (2020). Về tố tụng công bằng trong cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Tiếp tục đẩy mạnh cải cách tư pháp ở Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn.* Học viện Khoa học xã hội Việt Nam - Trường Đại học Mở Hà Nội, 386–94.

4. Đinh Thế Hưng (2021). Xu hướng tiếp cận quyền trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực tư pháp hình sự. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Chiến lược phát triển pháp luật Việt Nam giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn 2045: Lý luận và thực tiễn.* Học viện Khoa học xã hội Việt Nam - Viện Nhà nước và Pháp Luật - Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 459–84.

19. Ông Lê Trung Hưng, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh Gia Lai, cũng từng nêu ra kiến nghị tương tự. Xem Tấn Lực (2025). Cần có cơ quan điều tra cấp khu vực để tương thích với tổ chức tòa án, viện kiểm sát?. *Tuổi Trẻ Online*. Truy cập ngày 31/12/2025, từ https://tuoitre.vn/can-co-co-quan-dieu-tra-cap-khu-vuc-de-tuong-thich-voi-to-chuc-toa-an-vien-kiem-sat-20251209105119325.htm.

20. Xem Báo Bảo vệ pháp luật (2025). VKSND tối cao phối hợp xây dựng các Thông tư liên tịch về thi hành một số quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự. Truy cập ngày 14/01/2026, từ https://baovephapluat.vn/cai-cach-tu-phap/dien-dan/vksnd-toi-cao-phoi-hop-xay-dung-cac-thong-tu-lien-tich-ve-thi-hanh-mot-so-quy-dinh-cua-bo-luat-to-tung-hinh-su-180958.html

5. Goldstein, Abraham S. (1974). Reflections on Two Models: Inquisitorial Themes in American Criminal Procedure. *Stanford Law Review* 26, no. 5, 1009–25. https://doi.org/10.2307/1227689.

6. Griffiths, John (1970). Ideology in Criminal Procedure or A Third 'Model' of the Criminal Process. *The Yale Law Journal* 79, no. 3, 359–417. https://doi.org/10.2307/795141.

7. Lê Hiệp (2020). Chánh án TAND tối cao: Tòa án không chỉ đạo, can thiệp xét xử của cấp dưới. *Báo điện tử Thanh Niên*. Truy cập ngày 27/12/2025, từ https://thanhnien.vn/chanh-an-tand-toi-cao-toa-an-khong-chi-dao-can-thiep-xet-xu-cua-cap-duoi-1851010587.htm

8. Lê Lan Chi (2020). Nhà nước phụ mẫu và tư duy bao cấp trong tư pháp hình sự Việt Nam. *Kỷ yếu hội thảo Những vấn đề lý luận hiện đại về Nhà nước và Pháp luật, Tiểu Ban 3: Những vấn đề lý luận, các tiếp cận hiện đại của pháp luật trong lĩnh vực luật công,* Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội - Đại học Luật Hà Nội, 66–77.

9. Lê Lan Chi (2018). Tòa án với vai trò bảo đảm quyền con người trong mô hình tố tụng kiểm soát tội phạm theo Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015. *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật Học* 34, số 1, 1–7. https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4139.

10. Le, Lan Chi, Yen Hai Hoang, Hang Thanh Bui, Duc Quang Nguyen, Son Thanh Mai, and Hai Thanh Luong (2022). Understanding Causes for Wrongful Convictions in Vietnam: A View from the Top and the Bottom of the Iceberg. *Asian Journal of Criminology*,. https://doi.org/10.1007/s11417-022-09390-7.

11. Nguyễn Văn Tuân (2020). *Pháp luật tố tụng hình sự với việc bảo vệ quyền con người.* NXB. Công an nhân dân, Hà Nội.

12. Packer, Herbert L. (1964). Two Models of the Criminal Process. *University of Pennsylvania Law Review* 113, no. 1, 1–68. https://doi.org/10.2307/3310562.

13. Phạm Hồng Thái, Nguyễn Mạnh Hùng, Phạm Đức Thọ, (2025). Hoàn thiện pháp luật về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương hai cấp. *Kỷ yếu hội thảo khoa học Triển khai thi hành thi hành Hiến pháp 2013 (sửa đổi) trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam hiện nay,* Đại học luật Thành phố Hồ Chí Minh, 1-16.

14. Tấn Lực (2025). Cần có cơ quan điều tra cấp khu vực để tương thích với tổ chức tòa án, viện kiểm sát?. *Tuổi Trẻ Online*. Truy cập ngày 31/12/2025, từ https://tuoitre.vn/can-co-co-quan-dieu-tra-cap-khu-vuc-de-tuong-thich-voi-to-chuc-toa-an-vien-kiem-sat-20251209105119325.htm

15. Trần Thị Diệu Oanh (2025), *Quản trị địa phương theo mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam.* Truy cập 12/01/2026 từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/07/15/quan-tri-dia-phuong-theo-mo-hinh-chinh-quyen-hai-cap-o-viet-nam/

TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ TRONG PHÒNG, CHỐNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH ĐỐI VỚI TRẺ EM VỀ GIÁO DỤC

Trần Khắc Qui[*]
Dương Thị Tú Anh, Cao Hoàng Văn[**]

***Tóm tắt**: Bạo lực gia đình tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau, trong đó bạo lực gia đình trong lĩnh vực giáo dục là dạng bạo lực khó nhận diện, thường bị che giấu dưới danh nghĩa dạy dỗ, kỳ vọng học tập hoặc quyền làm cha mẹ. Dạng bạo lực này thể hiện qua việc cha mẹ hoặc người giám hộ ép buộc con cái học tập quá mức, áp đặt định hướng học tập trái với năng lực và nguyện vọng của trẻ, thường xuyên la mắng, xúc phạm, đe dọa hoặc đánh đập nhằm đạt được mục tiêu giáo dục theo ý chí của người lớn, gây tổn hại nghiêm trọng đến sự phát triển toàn diện và quyền trẻ em. Trên cơ sở phân tích các văn bản pháp luật có liên quan, bài viết làm rõ trách nhiệm pháp lý của chính quyền địa phương cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình trong lĩnh vực giáo dục, đặc biệt là trách nhiệm tuyên truyền, giáo dục pháp luật, phát hiện sớm, can thiệp kịp thời và phối hợp liên ngành tại cộng đồng. Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, khi cấp xã trở thành cấp chính quyền trực tiếp và gần dân nhất, bài viết chỉ ra những khó khăn trong nhận diện và xử lý dạng bạo lực này, đồng thời đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật, bảo vệ quyền trẻ em và thúc đẩy giáo dục không bạo lực trong gia đình.*

***Từ khoá:** Bạo lực gia đình, chính quyền cấp xã, lĩnh vực giáo dục, trách nhiệm pháp lý.*

***Abstract:** Domestic violence exists in various forms, among which domestic violence in the educational domain is particularly difficult to identify, as it is often concealed under the guise of discipline, academic expectations, or parental authority. This form of violence is manifested through parents or guardians coercing children into excessive studying, imposing educational orientations that contradict the child's abilities and aspirations, and frequently engaging in verbal abuse, humiliation, threats, or physical punishment in order to achieve educational objectives according to the will of adults, thereby causing serious harm to children's holistic development and fundamental rights. Based on an analysis of relevant legal instruments, this paper clarifies the legal responsibilities of commune-level local authorities in preventing and combating domestic violence in the educational domain, with particular emphasis on responsibilities related to legal dissemination and education, early detection, timely intervention, and inter-sectoral coordination within the community. In the context of organizing local government under the two-tier model, where the commune level becomes the most direct and citizen-proximate authority, the paper identifies challenges in recognizing and*

[*] ThS. GVC; Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.
[**] Sinh viên Khoa Luật, Đại học Cần Thơ.

addressing this form of violence and proposes several recommendations aimed at enhancing the effectiveness of law enforcement, safeguarding children's rights, and promoting non-violent education within the family.

Keywords: *Domestic violence, local government, education sector, legal responsibility.*

1. Đặt vấn đề

Bạo lực gia đình, không phải là một vấn đề mới nhưng nó âm ỉ và xuất hiện với nhiều hình thái cũng như nhiều lĩnh vực khác nhau và có sự tác động qua lại giữa các lĩnh vực, khiến hành vi bạo lực gia đình càng trở nên phức tạp và khó nhận dạng. Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022 đã đưa ra được khái niệm của hành vi này "Bạo lực gia đình là hành vi cố ý của thành viên gia đình gây tổn hại hoặc có khả năng gây tổn hại về thể chất, tinh thần, tình dục, kinh tế đối với thành viên khác trong gia đình"[1]. Nhưng Luật này chỉ dừng ở mức giới hạn phạm vi của hành vi bạo lực gia đình chưa đề ra được các tiêu chí đánh giá trực quan. Điều này càng làm khó khăn hơn trong quá trình nhận diện, phát giác và cả khi xử lý. Đặc biệt, trong lĩnh vực giáo dục thì rất khó cho sự phát giác và đánh giá ngay ban đầu. Trong khuôn khổ bài viết này, nhóm tác giả sẽ nêu thực trạng, phân tích quy định và đưa ra một số phương hướng giải quyết. Nhóm tác giả đề cao vai trò của chính quyền địa phương cấp xã là "tuyến phòng thủ" đầu tiên của sự nghiệp đấu tranh phòng, chống bạo lực gia đình nói chung và bạo lực gia đình ở lĩnh vực giáo dục nói riêng. Trên cơ sở phân cấp, phân quyền ngày càng được đẩy mạnh nên chính quyền địa phương cấp xã cần có sự tiên phong, đề cao tinh thần trách nhiệm trong việc xử lý bạo lực gia đình. Cùng nhau hướng đến một cộng đồng văn minh – nói không với bạo lực.

Trong bối cảnh phân cấp, phân quyền được đẩy mạnh chưa từng có; năng lực thực thi của cấp cơ sở chính là yếu tố quyết định thành công của mọi chủ trương, quyết sách. Chủ trương tinh gọn bộ máy nhà nước theo chính quyền hai cấp của Đảng và Nhà nước Việt Nam nhằm sắp xếp lại đơn vị hành chính theo mô hình chính quyền cấp tỉnh và cấp cơ sở hoạt động hiệu lực, hiệu quả, giảm đầu mối, tinh giản biên chế, tăng tính minh bạch, phân cấp mạnh mẽ cho cấp dưới, hướng tới "Chính phủ kiến tạo phát triển", phục vụ tốt hơn cho người dân và doanh nghiệp, đồng thời đẩy nhanh chuyển đổi số. Bối cảnh, giải thể cấp huyện rất nhiều nhiệm vụ được chuyển giao về cấp xã và Chủ tịch UBND cấp xã giữ vai trò quan trọng. Chính quyền cấp xã cần phải phát huy tất cả tiềm lực mình có để hoàn thành nhiệm vụ được giao[2].

Từ những dẫn chứng trên đã đặt ra vấn đề mới mang tính cấp thiết cao. Trước thực tế về chính quyền địa phương hai cấp hiện nay, làm thế nào để chính quyền cấp xã có thể bảo đảm và thực thi hiệu quả vai trò, trách nhiệm pháp lý của mình trong phòng, chống bạo lực gia đình[3]. Tìm ra phương hướng để phát huy hơn nữa vai trò và vị trí đặc biệt của chính quyền cấp xã trong việc thực thi pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình và đặc biệt là về giáo dục.

---

1. Khoản 1 Điều 2 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.

2. Nguyễn Bình. (2026). *Năng lực thực thi là yếu tố quyết định*. Truy cập ngày 12/01/2026, từ https://daibieunhandan.vn/nang-luc-thuc-thi-la-yeu-to-quyet-dinh-10403174.html?.

3. Phòng, chống được hiểu là việc "Phòng chống phòng bị trước và sẵn sàng chống lại". Từ điển điện tử. Truy cập ngày 12/02/2026, từ http://tratu.soha.vn/dict/vn_vn/Ph%C3%B2ng_ch%E1%BB%91ng.

2. Khái quát về trách nhiệm pháp lý của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em về giáo dục

2.1. Bạo lực gia đình về giáo dục

Bạo lực gia đình là hiện tượng bạo lực xuất hiện từ sớm và đã kéo dài nhiều năm chưa có sự chuyển biến tích cực đáng kể. Tình trạng bạo lực gia đình ở nước ta trong những năm qua diễn biến hết sức phức tạp. "Trong năm 2023 và 2024, cả nước thống kê được 5.350 hộ gia đình có bạo lực gia đình với hơn 5.560 vụ; trong đó, bạo lực tinh thần và bạo lực thân thể chiếm tỷ lệ cao nhất"[4]. Theo thống kê từ các địa phương, số vụ bạo lực gia đình có gần 2.330 vụ vào năm 2025[5]. Nhóm tác giả làm không tìm được số liệu thống kê nào có phân chia cụ thể nguyên nhân, phạm vi tác động của các vụ bạo lực gia đình là ở lĩnh vực nào. Việc thống kê cụ thể và công bố rộng rãi đóng góp rất tích cực cho việc chúng ta đánh giá chính xác được phạm vi, mức độ và đối tượng thực hiện, chủ thể bị xâm hại quyền của các vụ bạo lực gia đình. Để cùng nhau xây dựng, tìm ra các phương án giải quyết thực sự là hợp lý, có tính khả thi về mặt lý luận và thực tiễn.

Theo Từ điển Bách khoa, giáo dục là "quá trình đào tạo con người một cách có mục đích, nhằm chuẩn bị cho con người tham gia đời sống xã hội, tham gia lao động sản xuất, được thực hiện bằng cách tổ chức việc truyền thụ và lĩnh hội những kinh nghiệm lịch sử - xã hội của loài người"[6]. Cùng với đó Đại Từ điển tiếng Việt thì định nghĩa: "Giáo dục là tác động có hệ thống đến sự phát triển tinh thần, thể chất của con người, để họ dần dần có được những phẩm chất và năng lực như yêu cầu đề ra"[7]. Giáo dục là cả một quá trình dài đưa con người từ trạng thái mơ hồ về tư duy, hành động. Mục tiêu cốt yếu nhất của giáo dục vẫn là "nhằm phát triển toàn diện con người Việt Nam có đạo đức, tri thức, văn hóa, sức khỏe, thẩm mỹ và nghề nghiệp; có phẩm chất, năng lực và ý thức công dân; có lòng yêu nước, tinh thần dân tộc, trung thành với lý tưởng độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội; phát huy tiềm năng, khả năng sáng tạo của mỗi cá nhân; nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng, bảo vệ Tổ quốc và hội nhập quốc tế" Điều 2 Luật Giáo dục năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Những mục tiêu đầy tính nhân văn của giáo dục cũng không thể nào bảo vệ được những đứa trẻ; đang được chính nền giáo dục này nuôi dưỡng khỏi những tác động bất lợi ngay trong quá trình các em được giáo dục. Về phạm vi các lĩnh vực của bạo lực gia đình thì rộng và có những "điểm mù" của sự phát giác. "Với tâm lý, truyền thống, thói quen của người Việt, thì vấn đề bạo lực giữa cha mẹ với con cái được xã hội chấp nhận và khá phổ biến. Có thể dễ dàng nhận thấy đó là những hành động "dạy bảo" con cái xuất phát từ cái quan niệm gọi là "Yêu cho roi cho vọt. Ghét cho ngọt cho bùi" và giáo dục thì cần phải nghiêm khắc. Rất nhiều ông bố bà mẹ coi việc đánh đập, chửi mắng con cái khi chúng mắc lỗi là cần thiết để chúng nhận ra sai lầm

4. Tiểu phong. (2025). *Hai năm thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình nhận thức xã hội ngày càng tăng, số vụ việc có xu hướng giảm"*. Truy cập ngày 12/01/2026, từ https://daibieunhandan.vn/hai-nam-thuc-thi-luat-phong-chong-bao-luc-gia-dinh-nhan-thuc-xa-hoi-ngay-cang-tang-so-vu-viec-co-xu-huong-giam-10386099.html.

5. Hải Lương. (2025). *Bạo lực gia đình: Cần đấu tranh quyết liệt vì hạnh phúc mỗi gia đình*. Truy cập ngày 12/02/2026, từ https://thanhtra.com.vn/binh-dang-gioi-E33F00380/bao-luc-gia-dinh-can-dau-tranh-quyet-liet-vi-hanh-phuc-moi-gia-dinh-fd59faafa.html.

6. Nguyễn Như Ý. (1998). *Đại Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Văn hóa Thông tin, Hà Nội, tr.120.

7. Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn từ điển bách khoa Việt Nam. (2002). Từ điển Bách khoa Việt Nam, Quyển 2 (E-M), NXB Từ điển bách khoa, Hà Nội, tr. 734.

và sửa chữa; hay coi việc mạt sát, trách móc là động lực để chúng phấn đấu. Trên thực tế chúng ta đều có thể nhận thấy, cách làm này phần nào phù hợp với tâm lý của người Việt và đạt được những kết quả nhất định"[8]. Nhưng không vì vậy mà lại có thái độ phớt lờ và nhạt nhòa về sự quan tâm đến các em, giáo dục phải là sự phát triển toàn diện và việc học là suốt đời với tinh thần tự giác, sự thích thú trong tìm tòi tri thức. Các bậc làm cha mẹ không nên lấy "đòn roi, chửi mắng" những hành vi kém văn hoá ứng xử làm động lực cho học tập.

Từ đó, có thể định nghĩa bạo lực gia đình đối với trẻ về giáo dục như sau: "*Bạo lực gia đình về giáo dục đối với trẻ em là hành vi cố ý của thành viên gia đình, thông qua lời nói, hành động, sự ép buộc, kiểm soát, trừng phạt hoặc bỏ mặc trong quá trình chăm sóc, nuôi dưỡng và giáo dục trẻ em, gây tổn hại hoặc có nguy cơ gây tổn hại đến sự phát triển thể chất, tinh thần, nhân cách, cảm xúc và điều kiện học tập của trẻ em, thông qua các dấu hiệu về mức độ, tần suất và hậu quả tác động đối với trẻ em".*

Từ khái niệm trên có thể thấy, bạo lực gia đình về giáo dục không chỉ biểu hiện ở các hành vi xâm hại thể chất mà còn bao gồm những tác động tiêu cực về tinh thần, cảm xúc và điều kiện phát triển của trẻ em trong quá trình chăm sóc, nuôi dưỡng và giáo dục. Loại bạo lực này thường được thực hiện dưới danh nghĩa "dạy dỗ", "uốn nắn" hoặc "quản lý con cái", nên khó nhận diện hơn các hình thức bạo lực thông thường. Do đó, việc xác định bạo lực gia đình về giáo dục cần dựa trên các tiêu chí cụ thể như mức độ tác động, tần suất lặp lại và hậu quả đối với sự phát triển của trẻ em. Các dấu hiệu nhận biết có thể được thể hiện thông qua biểu hiện tâm lý, hành vi, sức khỏe thể chất và kết quả học tập của trẻ, đồng thời cần kết hợp thông tin từ gia đình, nhà trường và cộng đồng. Trên cơ sở đó, việc lượng hóa mức độ và tần suất hành vi bạo lực sẽ tạo căn cứ khoa học cho cơ quan có thẩm quyền áp dụng các biện pháp can thiệp phù hợp, từ nhắc nhở, hỗ trợ giáo dục đến xử lý hành chính hoặc áp dụng biện pháp bảo vệ khẩn cấp nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của trẻ em.

Trong thực tiễn, bạo lực gia đình đối với trẻ em thường khó được phát hiện và xử lý kịp thời do các em hiếm khi chủ động trình báo với cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền. Điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân như hạn chế về nhận thức, sự phụ thuộc vào gia đình, tâm lý sợ hãi, mặc cảm, lo bị trách phạt hoặc thiếu niềm tin vào khả năng được bảo vệ. Đặc biệt, đối với trẻ em, gia đình thường được xem là không gian riêng tư và có tính lệ thuộc cao, nên nhiều em dù bị bạo lực vẫn lựa chọn im lặng hoặc chấp nhận chịu đựng trong thời gian dài. Vì vậy, khi trẻ em chủ động tìm đến cơ quan công quyền, nhà trường hoặc tổ chức bảo vệ trẻ em để cầu cứu thì điều đó thường cho thấy hành vi bạo lực đã vượt quá ngưỡng chịu đựng thông thường và có nguy cơ gây tổn hại nghiêm trọng đến thể chất, tinh thần hoặc sự phát triển của trẻ. Chính vì vậy, cơ chế phát hiện và can thiệp đối với bạo lực gia đình về giáo dục không thể chỉ phụ thuộc vào việc tố giác của trẻ em mà cần được xây dựng theo hướng chủ động, thông qua sự phối hợp giữa gia đình, nhà trường, cộng đồng và cơ quan có thẩm quyền nhằm kịp thời nhận diện các dấu hiệu bất thường và áp dụng biện pháp bảo vệ phù hợp.

8. Hoàng Thơm. (2025). *Vấn nạn về bạo lực gia đình*. Truy cập ngày 15/01/2026, từ https://tu.hpu2.edu.vn/van-nan-ve-bao-luc-gia-dinh.html.

2.2. Vai trò của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em về giáo dục

Vai trò của chính quyền địa phương cấp xã hiện nay tuy ngày càng được phát huy, đẩy mạnh gần dân hơn. Nhưng chưa phát huy được vai trò thực sự tốt trong lĩnh vực bạo lực gia đình nói chung và bạo lực về giáo dục đối với các em. Như chia sẻ của Phó Giám đốc Sở Nội vụ Thành phố Cần Thơ về những khó khăn trong quá trình vận hành chính quyền địa phương hai cấp hiện nay trong đó có "Đội ngũ và biên chế chịu nhiều áp lực. Chất lượng cán bộ chưa đồng đều thiếu nhân lực chuyên môn trong khi khối lượng công việc sau phân cấp tăng cao, dẫn đến quá tải ở cấp xã"[9].

Sự thiếu hụt nhân lực khi thực hiện chủ trương tinh giản hệ thống bộ máy nhà nước cùng với việc chuyển đổi thành mô hình hai cấp đã khiến chính quyền cấp xã rơi vào tình trạng mất cân đối giữa nhiệm vụ được phân cấp và nguồn lực thực thi. Một mặt, họ phải tự mình đảm đương những trọng trách chuyên môn sâu như can thiệp khẩn cấp hay tư vấn tâm lý; mặt khác, họ lại mất đi sự điều phối nguồn lực và hỗ trợ nghiệp vụ từ các phòng ban cấp huyện. Khi mô hình chính quyền hai cấp triển khai vào năm 2025 gắn với chủ trương tinh giản biên chế theo Nghị quyết số 18-NQ/TW[10]. Điều này, dẫn đến tình trạng một cán bộ xã phải gánh vác đa nhiệm vụ, phát sinh việc xử lý tin báo mang tính hình thức, thiếu triệt để. Việc thiếu hụt nhân sự chuyên trách có trình độ công tác xã hội khiến các biện pháp bảo vệ như tư vấn hay hỗ trợ tâm lý tại cơ sở thường chỉ tồn tại trên hồ sơ, chưa thể chuyển hóa thành giá trị thực chất cho nạn nhân.

Nhưng không vì sự thay đổi cơ cấu tổ chức, chưa quen với khối lượng công việc dẫn đến khoảng trống cho sự thiếu trách nhiệm. Chính quyền cấp xã hiện nay kế thừa nhiều quyền hạn của cấp huyện trước đây và còn nhận một số nhiệm vụ, quyền hạn từ cấp tỉnh. Nên phải phát huy tốt quyền hạn đã nhận nhằm thực hiện nhiệm vụ được Đảng, Nhà nước và Nhân dân đã giao phó và kỳ vọng.

2.3. Khái niệm về trách nhiệm pháp lý của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em về giáo dục

Mặc dù pháp luật hiện hành đã mở rộng đáng kể nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình, song hệ thống chế tài tương ứng lại chưa được thiết kế đầy đủ, rõ ràng và có tính khả thi. Luật Phòng chống, bạo lực gia đình năm 2022 quy định rất nhiều nghĩa vụ cho cấp xã như tiếp nhận, xử lý tin báo, tố giác[11]; can thiệp, bảo vệ nạn nhân[12]; ban hành quyết định cấm tiếp xúc[13]; tổ chức hòa giải đúng nguyên tắc[14]; phối hợp liên ngành[15];

9. (2026). *Báo cáo của Cần Thơ nêu nhiều khó khăn như chế độ tiền lương, phụ cấp đối với cán bộ cấp xã còn thấp; áp lực biên chế lớn; hạ tầng và điều kiện bảo đảm chưa đáp ứng yêu cầu*. Truy cập ngày 05/9/2026, từ https://plo.vn/can-tho-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-van-hanh-hieu-qua-nhung-con-nhieu-kho-khan-post907492.html?gidzl=goox4bxSkbMgDhiSMi-guKQKtk1zCbUa3k6UxH4x5imsuOE93JC2sMUXXlqOVdEa9lZku4JB7n31-Nzc_MW.

10. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam quy định về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

11. Khoản 3 Điều 20 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.

12. Điều 22 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.

13. Điều 25 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.

14. Điều 17, Điều 18 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.

15. Khoản 5 Điều 4, "Phối hợp liên ngành về phòng chống bạo lực gia đình" Điều 44 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.

tuyên truyền, giáo dục, tư vấn[16]; giám sát việc thực hiện quyết định cấm tiếp xúc[17]. Tuy nhiên, luật lại không có đề ra trách nhiệm pháp lý[18] chế tài riêng biệt khi chính quyền cấp xã thực hiện không đúng hay không thực hiện. Việc áp dụng chế tài phải đi vòng qua các luật khác đối chiếu như Luật Cán bộ, công chức; Luật Khiếu nại, tố cáo,...

Quy định hiện hành chỉ dừng ở mức "có thẩm quyền", chưa đề cập đến thời gian cụ thể cho giải quyết cũng như trách nhiệm nếu để tình hình phức tạp hơn hoặc thái độ thờ ơ.

Đối với chế tài bằng hình thức kỷ luật chưa được cụ thể ngay trong Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, Luật này chỉ dừng lại ở mức có trách nhiệm xử lý. Chưa đề ra trách nhiệm của người có thẩm quyền khi làm mất hoặc thất lạc thông tin, hồ sơ dù với lỗi vô ý hay cố ý đều phải chịu trách nhiệm.

Cần quy định các biện pháp xử lý kỷ luật chủ thể có thẩm quyền khi có hành vi thiếu trách nhiệm trong công tác phòng, chống bạo lực gia đình. Hành vi có lỗi vô ý tuỳ vào mức độ của hậu quả thì có thể xem xét các biện pháp kỷ luật như khiển trách, cảnh cáo theo quy định của Luật Cán bộ, công chức. Cùng hành vi nhưng với lỗi cố ý thì xem xét các biện pháp xử lý theo pháp luật xử lý vi phạm hành chính và pháp luật hình sự, nhưng không loại trừ trách nhiệm bị xử lý kỷ luật.

Từ các phân tích trên nhóm tác giả đưa ra nhận định về "Trách nhiệm pháp lý của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em về lĩnh vực giáo dục": "*Trách nhiệm pháp lý của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em về giáo dục là tính chịu trách nhiệm trước Nhà nước, Nhân dân khi thực hiện trái, vi phạm một trong các nhiệm vụ mà chính quyền cấp xã phải thực hiện nhằm tổ chức, bảo đảm và giám sát hoạt động giáo dục phòng ngừa, phát hiện, can thiệp và xử lý hành vi, hành vi cố ý của thành viên gia đình gây tổn hại hoặc có khả năng gây tổn hại về thể chất, tinh thần của người dưới mười sáu tuổi nhằm mục đích tác động đến sự phát triển tinh thần, thể chất*".

3. Thực trạng và giải pháp về trách nhiệm pháp lý của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em về giáo dục

3.1. Thực trạng và giải pháp về công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật giáo dục gia đình

Theo quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 trách nhiệm của cấp xã tương đối nhiều và ở mức quy định chung. Trách nhiệm này phần lớn thuộc về người đứng đầu UBND cấp xã, chỉ đạo và tổ chức thực hiện nhiệm vụ về bảo vệ tính mạng, sức khoẻ, tự do, danh dự, nhân phẩm các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân, bảo đảm quyền con người; phòng, chống các hành vi vi phạm pháp luật khác tại địa phương[19]. Đồng thời, chính quyền cấp

16. Điều 15, "Tư vấn về phòng, chống bạo lực gia đình" Điều 16 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.
17. Điều 27 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.
18. "Trách nhiệm pháp lý được hiểu là những phản ứng của nhà nước đối với hành vi vi phạm pháp luật. Tuỳ theo mức độ vi phạm, các chủ thể thực hiện hành vi vi phạm pháp luật phải gánh chịu những hậu quả bất lợi trước pháp luật" theo PGS.TS. Phan Trung Hiền. (2021): *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật,* Quyển 2, NXB Chính trị quốc gia sự thật, Cần Thơ, 183; "Trách nhiệm pháp lý là hậu quả bất lợi mà chủ thể pháp luật phải gánh chịu vì hành vi vi phạm pháp luật của mình" theo Hoàng Minh. (2022). *Vi phạm pháp luật và trách nhiệm pháp lý có mối quan hệ thế nào?.* Truy cập ngày 12/02/2026, từ https://lsvn.vn/vi-pham-phap-luat-va-trach-nhiem-phap-ly-co-moi-quan-he-the-nao1661972795-a123310.html.
19. Khoản 7 Điều 23 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

xã là cấp chính quyền gần dân, sát dân, trực tiếp tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật và giải quyết các vấn đề của người dân, doanh nghiệp, cung cấp dịch vụ công cơ bản, thiết yếu, nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo của cấp cơ sở là yêu cầu cấp thiết[20].

Tuy văn bản luật có quy định đến thẩm quyền chính quyền cấp xã có thể bao phủ nhiều quan hệ pháp luật về quản lý hành chính nhà nước. Nhưng chưa được cụ thể hoá tại các văn bản hướng dẫn. Từ đây, làm cho các địa phương khó có thể thực hiện; như lời của Uỷ viên Bộ Chính trị, Bí thư Thành uỷ Thành phố Hồ Chí Minh - Đồng chí Trần Lưu Quang từng phát biểu *"Nếu nó không đồng bộ nhau, các đồng chí không đủ điều kiện pháp lý để làm. Mà nếu các đồng chí mạnh dạn làm hay là gan mà làm thì coi chừng đi về nơi xa lắm"*. Phát biểu này cũng phù hợp với cơ chế tuyên truyền, giáo dục pháp luật về bạo lực gia đình nói riêng hiện nay là rất hạn chế. Nên nhóm tác giả có đề xuất sau nhằm mục đích nâng cao nhận thức của các bậc cha mẹ hay sắp làm cha mẹ trong việc giáo dục, chăm sóc và nuôi dưỡng con đúng pháp luật. Chính phủ hoặc Bộ Nội vụ có thể quy định cụ thể điều kiện để đăng ký kết hôn ngoài các tiêu chí hiện hành. Thì nên xem xét đến việc bổ sung thêm tiêu chí là người xin đăng ký kết hôn phải qua một khoá bồi dưỡng nhận thức chung về hôn nhân và gia đình. Trong khoá bồi dưỡng này tập trung 04 vấn đề trọng tâm như:

(i) Phổ biến cụ thể quyền và nghĩa vụ của vợ, chồng với nhau; quyền và nghĩa vụ của cha, mẹ với con cái và ngược lại;

(ii) Kỹ năng chăm sóc gia đình lấy con cái làm trung tâm và giải quyết vấn đề phát sinh trong quá trình chung sống;

(iii) Kỹ năng giáo dục con phù hợp với xu thế tất yếu hiện nay;

(iv) Những điều pháp luật nghiêm cấm thực hiện giữa các thành viên với nhau. Vào mỗi tháng sẽ khai giảng lớp bồi dưỡng này cho các cặp vợ chồng sắp cưới, về thời gian bồi dưỡng có thể từ 04 đến 06 buổi trên khoá và mỗi khoá kéo dài 01 tháng.

Nguồn kinh phí do Nhà nước chi trả hoặc xã hội hoá một phần. Sau khi được bồi dưỡng nhận thức chung về hôn nhân và gia đình thì các cặp vợ chồng này sẽ là cha, mẹ của các đứa trẻ tương lai. Biết mình nên làm gì và không được làm gì trong cả quan hệ hôn nhân và quan hệ gia đình. Hạn chế tối đa tình trạng không rõ quy định dẫn đến vi phạm, thậm chí gây hậu quả nghiêm trọng. Nếu có thể đưa vào thực tiễn thì sẽ đóng góp rất lớn trong tuyên truyền, giáo dục pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình nói chung và bạo lực gia đình về giáo dục nói riêng.

Tóm lại, trách nhiệm của chính quyền cấp xã không chỉ dừng lại ở việc xử lý hậu quả, mà phải chủ động can thiệp thông qua cơ chế phối hợp đa tầng giữa gia đình – nhà trường – xã hội. Đặc biệt, cần xem xét việc luật hóa trách nhiệm pháp lý của cán bộ cơ sở trong các trường hợp. Bỏ lỡ các tín hiệu "cầu cứu" từ môi trường học đường. Thiếu trách nhiệm trong việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật đến từng hộ gia đình. Đây được coi là giải pháp đột phá nhằm xây dựng một mạng lưới bảo vệ an toàn và bền vững cho trẻ em.

20. Bộ Nội vụ. (2025). *Cẩm nang Chính quyền địa phương cấp xã*. Truy cập ngày 12/02/2026, từ https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/cam-nang-chinh-quyen-dia-phuong-cap-xa-119250629093312261.htm#:~:text=Gi%E1%BB%9Bi%20thi%E1%BB%87u%20cu%E1%BB%91n%20C%E1%BA%A9m%20nang,c%E1%BB%A7a%20ch%C3%ADnh%20quy%E1%BB%81n%20c%E1%BA%A5p%20x%C3%A3.

3.2. Thực trạng và giải pháp về quy trình tiếp nhận, bảo mật thông tin và phát hiện sớm bạo lực

Sau khi đã khái quát về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp xã, vấn đề cấp thiết đặt ra tiếp theo chính là việc nhận diện và xử lý trong giai đoạn hành vi bạo lực đang diễn ra, nhằm mục đích giải quyết dứt điểm xung đột và khắc phục hậu quả, hướng tới phòng ngừa tái diễn. Gần đây, Chính phủ đã ban hành quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cưỡng ép, cản trở, cô lập, giam cầm, gây áp lực thường xuyên về tâm lý[21], cụ thể hoá quy định cưỡng ép thành viên gia đình học tập[22]. Nhưng đây là biện pháp không khả thi trên thực tế, nó chỉ thể hiện được sự quan tâm của Chính phủ đối với các em, chưa giải quyết được tận gốc vấn đề.

Xét về mặt bản chất, giai đoạn xảy ra bạo lực gia đình trong lĩnh vực giáo dục tuy có những hành vi mang tính bất chợt gây khó khăn cho công tác ngăn chặn kịp thời, tuy nhiên, cần nhìn nhận một cách khách quan rằng, các hành vi đánh, mắng thậm tệ thường chỉ là sự bộc phát sau một khoảng thời gian dài kìm nén và âm ỉ. Chính vì lẽ đó, không thể khẳng định rằng mọi hành vi bạo lực trong lĩnh vực này đều nằm ngoài khả năng tiên liệu và ngăn chặn của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền. Để làm rõ điều này, bài viết tập trung đối tượng *trẻ em*[23]. Ở đối tượng dễ bị tổn thương này, mọi cách cư xử thô bạo qua lời nói hay hành động vũ lực đến với trẻ em đều là biểu hiện của một môi trường giáo dục gia đình mang tính cưỡng bức và độc hại. Vấn đề trọng tâm ở đây là làm sao để chính quyền cấp cơ sở[24] có thể nhận diện sớm các dấu hiệu bạo lực khi chúng còn đang "ẩn mình" sau cánh cửa gia đình.

Để giải quyết bài toán này, cần thiết phải có sự chỉ đạo và phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền địa phương và môi trường học đường. Cụ thể hơn, thầy cô giáo – những người trực tiếp quan sát và thấu hiểu tâm lý học sinh – chính là "mắt xích" quan trọng nhất trong việc phát hiện các dấu hiệu sa sút tinh thần hay dấu vết vật chất của bạo hành. Việc chuyển tải thông tin từ nhà trường đến chính quyền không chỉ là hành động đạo đức mà còn hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc "chú trọng phối hợp liên ngành"[25]. Hơn thế nữa, trong bối cảnh hiện nay, khi chính quyền cấp xã đã được giao quyền quản lý chức năng các cơ sở giáo dục từ mẫu giáo đến trung học cơ sở[26], thì việc thiết lập cơ chế phối hợp bảo vệ trẻ em là hoàn toàn chính đáng và phản ánh tinh thần chủ động của chính quyền trong thi hành pháp luật.

Cần xác định rằng con em có quyền được học tập phù hợp với sức khỏe và thể trạng riêng. Việc bảo vệ quyền này không làm giới hạn quyền giáo dục của cha mẹ, mà trái lại, giúp phát huy quyền đó thông qua sự quan tâm đúng lúc, đúng mức và khoa học.

Thực tế, xuất phát từ mong muốn con có tương lai ổn định, nhiều phụ huynh đã đầu tư nhưng lại bỏ quên cảm xúc của con, dẫn đến tình trạng học tập kiệt sức, chúng tôi gọi đó là "sự quan tâm

21. Điều 40 Nghị định số 282/2025/NĐ-CP ngày 30/10/2025 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng, chống bạo lực gia đình (có hiệu lực vào ngày 15/12/2025).

22. Điểm o khoản 1 Điều 3 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.

23. "Trẻ em là người dưới 16 tuổi" Điều 1 Luật Trẻ em năm 2016.

24. Cấp cơ sở được hiểu là cấp thấp nhất của hệ thống phân cấp, hiện nay cấp cơ sở chính là cấp xã.

25. Khoản 5 Điều 4 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.

26. Điều 9 Thông tư số 10/2025/TT-BGDĐT ngày 12/6/2025 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định về phân quyền, phân cấp và phân định thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền địa phương hai cấp đối với giáo dục phổ thông (có hiệu lực vào ngày 01/7/2025).

thái quá trong việc giáo dục con cái". Có thể kể đến sự việc nam sinh có tên L.N.N.M (SN 2006) học chuyên tại trường THPT chuyên Hà Nội – Amsterdam đã chịu nhiều áp lực từ việc học tập cũng như không nhận được sự động viên, cảm thông đúng mực từ phía bố mẹ. Nhiều hôm cậu đã phải học tới tận 3-4 giờ sáng. Trước áp lực học hành ấy, cậu đã dại dột mà nhảy lầu tự tử[27]. Việc định hướng nghề nghiệp theo cảm tính hoặc chạy theo số đông mà phớt lờ hoài bão cá nhân chính là một hình thức cản trở sự phát triển tự nhiên. Cha mẹ cần tạo điều kiện tốt nhất để trẻ học tập trong môi trường tương thích với năng lực và điều kiện kinh tế, tránh biến việc học thành gánh nặng "cơm áo gạo tiền" hay lý do để chì chiết khi gia đình gặp khó khăn.

Mỗi cá nhân đều sở hữu thế mạnh và cá tính riêng biệt. Sự phát triển của xã hội luôn có một cơ chế phân công lao động tự nhiên; do đó, việc áp đặt áp lực thành tích hay so sánh cực đoan giữa các trẻ là không phù hợp. Chúng ta cần tôn trọng và tạo điều kiện để những giá trị riêng biệt đó được phát triển theo lộ trình tự nhiên nhất.

Trọng tâm cấp thiết hiện nay là thay đổi nhận thức về phương pháp giáo dục của cha mẹ để vừa bảo vệ quyền học tập của con, vừa duy trì quyền giáo dục của phụ huynh. Vai trò của cha mẹ trong sự phát triển của con là rất lớn và cực kỳ quan trọng. Đối tượng có tính quyết định sự thành bại của việc phòng, chống bạo lực gia đình trong lĩnh vực giáo dục. Môi trường giáo dục gia đình sở hữu 3 cái nhất: "đầu tiên nhất, quan trọng nhất và quyết định nhất". Để phát huy được vai trò thiêng liêng của giáo dục gia đình thì cần quan tâm đến tất cả thành viên trong gia đình gồm cha mẹ là chính yếu, người thân khác là bổ trợ. Hai nhóm này cùng chung sứ mệnh là giáo dục, hun đúc cho nhân cách cùng lối sống lành mạnh, văn minh cho các thành viên nhỏ trong nhà. Với vai trò vừa bổ trợ và vừa theo dõi nhau để không có hành vi bạo lực xuất hiện, nếu có dấu hiệu xuất hiện thì cũng bị phát hiện và can ngăn kịp thời. Cần lên án lối sống vô cảm trong chính gia đình, giữa các thành viên với nhau đặc biệt là lối tư duy "con ai nấy dạy". Chúng ta ở đây không chỉ là "dạy" mà là thể hiện sự quan tâm đúng mức và góp phần làm cho các em được sống trong môi trường tốt nhất có thể, Sự răn dạy, khuyên răn không thể là công cụ cho sự chì chiết, khinh rẻ hay hạ thấp một cá nhân nào.

Quy trình bảo mật thông tin Luật Phòng, chống bạo lực gia đình[28], hệ thống tiếp nhận tin báo được mở rộng đa tầng từ Tổng đài quốc gia, cơ quan Công an đến các cơ sở giáo dục, nhưng tất cả đều phải chuyển thông tin đã tiếp nhận về chủ thể có thẩm quyền là Chủ tịch UBND cấp xã. Quy trình bảo mật bắt đầu ngay từ khâu tiếp nhận khi người xử lý phải thực hiện ghi chép thông tin theo Nghị định số 76/2023/NĐ-CP[29], đảm bảo tính kín đáo và an toàn cho người tố giác ngay sau khi nhận được tin báo, các cơ quan, tổ chức và cá nhân liên quan có nghĩa vụ bảo mật thông tin; đây không đơn thuần là một nghiệp vụ hành chính mà là trách nhiệm bắt buộc trong công tác phòng, chống bạo lực gia đình. Đặc biệt, đối với hành vi bạo lực trong lĩnh vực giáo dục - một dạng bạo lực thường bị che giấu dưới danh nghĩa giáo dục con cái. Trách nhiệm này phát sinh ngay thời điểm tiếp nhận thông tin và phải được thực hiện, không phụ thuộc vào năng lực nhân

27. Ngô Bá Lục. (2022). *Vụ nam sinh lớp 10 tự tử: Đừng coi con mình là "đồ trang sức" để khoe với thiên hạ.* Truy cập ngày 10/5/2026, từ https://phunuvietnam.vn/vu-nam-sinh-lop-10-tu-tu-dung-coi-con-minh-la-do-trang-suc-de-khoe-voi-thien-ha-20220402051934885.htm.

28. Khoản 1 Điều 19 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình 2022.

29. Nghị định số 76/2023/NĐ-CP ngày 01/11/2023 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (có hiệu lực vào ngày 25/12/2023).

sự hay điều kiện tổ chức bộ máy của địa phương. Tính cưỡng bách và quy trình thực thi trách nhiệm này đã được quy định tại các văn bản pháp luật khác có liên quan[30]. Gần đây, sau diễn biến phức tạp của các vụ bạo lực gia đình có nạn nhân là trẻ em. Bộ Y tế đề nghị các địa phương phải có đường dây nóng bảo vệ trẻ em hoạt động 24/7[31], điều này là cần thiết và mang tính cấp bách cao trong bối cảnh hiện nay.

Các thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình; được xác định là dữ liệu cá nhân nhạy cảm[32], đòi hỏi quy trình bảo vệ nghiêm ngặt hơn thông thường.

Do đó, bất kỳ hành vi lơ là hoặc thiếu trách nhiệm nào dẫn đến lộ lọt thông tin sẽ bị xử lý theo pháp luật chuyên ngành[33] và kèm theo đó sẽ bị xử lý bởi các hình thức kỷ luật theo Luật Cán bộ, công chức. Thậm chí, còn phải đối mặt với các chế tài hành chính nghiêm khắc khác[34], nếu gây ra hậu quả đáng kể có thể bị truy cứu trách nhiệm theo pháp luật hình sự.

Tuy nhiên, cần cân nhắc tính "bảo mật" và "kịp thời". Trên thực tế, để can thiệp kịp thời các vụ bạo lực giáo dục, cán bộ xã và giáo viên thường trao đổi qua các ứng dụng tin nhắn nhanh (Zalo, Messenger). Đây là kẽ hở lớn về pháp lý vì các nền tảng này không thuộc hệ thống lưu trữ chính thống của Nhà nước, dễ dẫn đến việc hình ảnh và thông tin nhạy cảm của trẻ em bị phát tán hoặc lưu giữ trái phép trên máy cá nhân của cán bộ. Để hóa giải xung đột này, cần thiết lập luồng thông tin an toàn: Kiến nghị xây dựng phân hệ bảo mật chuyên dụng trên nền tảng số quốc gia (như VNeID) dành riêng cho báo tin phòng, chống bạo lực gia đình. Dữ liệu trao đổi giữa giáo viên và UBND xã phải được mã hóa đầu cuối và tự động chuyển vào hồ sơ lưu trữ điện tử chính thống, thay thế hoàn toàn việc sử dụng mạng xã hội cá nhân.

3.3. Thực trạng và giải pháp về cơ chế phối hợp liên ngành và chế tài trách nhiệm

Phòng, chống bạo lực gia đình là lĩnh vực đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ giữa nhiều chủ thể như các tổ chức đoàn thể,... Mặc dù Luật Phòng, chống bạo lực gia đình có đề cập đến trách nhiệm phối hợp, nhưng lại không thiết lập cơ chế pháp lý bắt buộc về trình tự, phương thức và chủ thể chịu trách nhiệm chính trong phối hợp liên ngành ở cấp xã. Vấn đề ở đây là làm sao chính quyền cơ sở có thể nhận được dấu hiệu của bạo lực gia đình đang xảy ra.

Thứ nhất, cơ quan cấp xã có thẩm quyền phải chỉ đạo và phối hợp chặt chẽ với môi trường học đường[35]. Những thầy, cô giảng dạy các em là người quan sát được và hiểu tâm lý của các em

30. Khoản 2 Điều 34 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình: Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp nhận tin báo phải bảo đảm bí mật thông tin về người báo tin, tố giác; "Thông tin về người báo tin, tố giác hành vi bạo lực gia đình và thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình của người bị bạo lực gia đình được bảo vệ, giữ bí mật" khoản 1 Điều 6 Nghị định số 76/2023/NĐ-CP ngày 01/11/2023 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (có hiệu lực vào ngày 25/12/2023).

31. Xuân Quý. (2026). *Đề nghị địa phương phải có đường dây nóng bảo vệ trẻ em hoạt động 24/7.* Truy cập ngày, 04/9/2026, từ https://daibieunhandan.vn/de-nghi-dia-phuong-phai-co-duong-day-nong-bao-ve-tre-em-hoat-dong-24-7-10416187.html?fbclid=IwdGRjcARqRjdjbGNrBGpGMGV4dG4DYWVtAjExAHNydGMGYXBwX2lkDDM1MDY4NTUzMTcyOAABHgYQa3Io5OQODsk896b66BKJ0pHbKlMXUA3t1bAjCdHatxhYUnjLcDzUMvUb_aem_ajyibO1aTrf_OIh2L4Bv8w&gid-zl=8CIwV4u743eXthfoIX4LF2xNlNDSHaTkCuU-A5uM7M0pWESlN1COD6E1kYeFJqTaDTkzVJ9Szvj_Jm8LDG.

32. Điều 4 Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật bảo vệ dữ liệu cá nhân (có hiệu lực vào 01/01/2026).

33. Điều 8 Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025 (có hiệu vào ngày 01/01/2026).

34. Điều 50 Nghị định số 282/2025/NĐ-CP ngày 30/10/2025 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng, chống bạo lực gia đình (có hiệu lực vào ngày 15/12/2025).

35. Ở bài viết này được hiểu là mầm non, tiểu học và trung học cơ sở.

nhỏ, vì các thầy, cô đã được bồi dưỡng về chuyên môn sư phạm trong đó có tâm lý giáo dục. Khi thấy có dấu hiệu có sa sút về tinh thần hay những vết hằn của roi vọt, thì chúng tôi thật sự mong mỏi quý thầy, cô hãy báo ngay dấu hiệu này đến cấp có thẩm quyền để kịp thời ngăn chặn và xử lý, tránh thêm hậu quả khác có thể xảy ra.

Thứ hai, trách nhiệm của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên[36] trong phối hợp cùng chính quyền cấp xã để phòng ngừa bạo lực gia đình. Từ đó, chúng ta có thể xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành với các tổ chức thành viên của MTTQ Việt Nam như: Đoàn TNCS Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam[37], đây là hai tổ chức chính trị - xã hội có sự gắn kết đặc biệt đối với trẻ em trong công tác. Trực tiếp tham gia vào công tác vận động, tuyên truyền phổ biến pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình. Cùng với đó, khi phát hiện hành vi bạo lực gia đình cần có các biện pháp phù hợp như khuyên ngăn, hoà giải, tư vấn sau đó báo cáo về cơ quan có thẩm quyền để theo dõi thực hiện. Khi hành vi có hậu quả đáng kể cần liên hệ ngay cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xử lý kịp thời. Khi xử lý hành vi bạo lực gia đình, các tổ chức trên có thể đại diện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị bạo lực.

Mặc dù Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 21/2016/QĐ-TTg về quy chế phối hợp liên ngành trong phòng, chống bạo lực gia đình, song trên thực tế cơ chế phối hợp này vẫn chưa mang tính bắt buộc theo nghĩa pháp lý đầy đủ. Nguyên nhân là bởi Quyết định này chỉ dừng lại ở việc quy định nguyên tắc và trách nhiệm phối hợp mang tính điều phối hành chính, mà không thiết lập chế tài cụ thể đối với hành vi không phối hợp hoặc phối hợp hình thức. Bên cạnh đó, quy chế này cũng không cá thể hóa rõ chủ thể chịu trách nhiệm cuối cùng trong trường hợp phối hợp đứt gãy ở cấp xã, dẫn đến việc khó xác định trách nhiệm pháp lý khi xảy ra sai sót.

Từ đó, giải pháp được đặt ra là cần phải xây dựng Nghị định quy định chi tiết quy trình phối hợp bắt buộc giữa UBND cấp xã và Nhà trường theo Thông tư 10/2025/TT-BGDĐT[38], nhằm bảo đảm cơ chế phối hợp liên ngành và chế tài trách nhiệm trong trách nhiệm pháp lý của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em về giáo dục.

4. Kết luận

Việc tăng cường trách nhiệm pháp lý của chính quyền cấp xã trong phòng, chống bạo lực gia đình là xu hướng đúng đắn và cần thiết. Tuy nhiên, nếu trách nhiệm pháp lý tiếp tục được thiết kế theo hướng tập thể hóa, thiếu chế tài hiệu quả và không đi kèm với các điều kiện bảo đảm thực thi, thì những quy định tiến bộ của pháp luật sẽ khó phát huy giá trị trong thực tiễn. Trong bối cảnh tổ chức chính quyền hai cấp hiện nay, yêu cầu đặt ra không chỉ là giao thêm trách nhiệm cho cấp xã, mà là tái cấu trúc toàn diện cơ chế trách nhiệm pháp lý theo hướng khả thi, công bằng và có hiệu lực thực chất. Hơn nữa, dù trách nhiệm được giao rất lớn; nhưng cơ chế chế tài cho chủ thể chịu trách nhiệm chính chưa được quy định cụ thể và tường minh. Trách nhiệm pháp lý chỉ thực sự có tính chính danh và khả thi khi Nhà nước đồng thời bảo đảm sự tương xứng giữa nhiệm vụ được giao và nguồn lực thực hiện.

Nhóm tác giả cho rằng, cần quy định ngay trách nhiệm pháp lý của chính quyền cấp xã trong

36. Điều 52 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.
37. Điều 53 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022.
38. Thông tư số 10/2025/TT-BGDĐT ngày 12/6/2025 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định về phân quyền, phân cấp và phân định thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền địa phương hai cấp đối với giáo dục phổ thông (có hiệu lực vào ngày 01/7/2025).

Luật Phòng, chống bạo lực gia đình. Việc quy định này nhằm nhấn mạnh tính trách nhiệm của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền. Các giải pháp được nhóm tác giả đưa ra không chỉ có thể vận dụng vào phòng chống bạo lực gia đình đối với trẻ em về giáo dục. Mà còn có thể sử dụng chung cho công cuộc phòng chống bạo lực gia đình ở các lĩnh vực, đối tượng khác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam quy định về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

2. Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2024, 2025)

3. Bộ luật Dân sự năm 2015

4. Luật Trẻ em năm 2016

5. Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2007

6. Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022

7. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025

8. Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025

9. Luật Giáo dục năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2025)

10. Nghị định số 282/2025/NĐ-CP ngày 30/10/2025 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng, chống bạo lực gia đình (có hiệu lực vào ngày 15/12/2025).

11. Nghị định số 76/2023/NĐ-CP ngày 01/11/2023 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (có hiệu lực vào ngày 25/12/2023).

12. Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật bảo vệ dữ liệu cá nhân (có hiệu lực vào 01/01/2026).

13. Quyết định số 21/2016/QĐ-TTg ngày 17/5/2016 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế phối hợp liên ngành trong phòng, chống bạo lực gia đình (có hiệu lực vào ngày 15/7/2016).

14. Thông tư số 10/2025/TT-BGDĐT ngày 12/6/2025 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định về phân quyền, phân cấp và phân định thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền địa phương hai cấp đối với giáo dục phổ thông (có hiệu lực vào ngày 01/7/2025).

15. PGS.TS. Phan Trung Hiền. (2021): *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật,* Quyển 2, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Cần Thơ, 183.

16. Nguyễn Như Ý. (1998). *Đại Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Văn hóa Thông tin, Hà Nội.

17. Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn từ điển bách khoa Việt Nam. (2002). *Từ điển Bách khoa Việt Nam*, Quyển 2 (E-M), NXB Từ điển bách khoa, Hà Nội.

18. Nguyễn Bình. (2026). *Năng lực thực thi là yếu tố quyết định*. Truy cập ngày 12/01/2026, từ https://daibieunhandan.vn/nang-luc-thuc-thi-la-yeu-to-quyet-dinh-10403174.html?.

19. Tiểu phong. (2025). *Hai năm thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình nhận thức xã hội ngày càng tăng, số vụ việc có xu hướng giảm"*. Truy cập ngày 12/01/2026, từ https://daibieunhandan.vn/hai-nam-thuc-thi-luat-phong-chong-bao-luc-gia-dinh-nhan-thuc-xa-hoi-ngay-cang-tang-so-vu-viec-co-xu-huong-giam-10386099.html.

20. Hải Lương. (2025). *Bạo lực gia đình: Cần đấu tranh quyết liệt vì hạnh phúc mỗi gia đình*. Truy cập ngày 12/02/2026, từ https://thanhtra.com.vn/binh-dang-gioi-E33F00380/bao-luc-gia-dinh-can-dau-tranh-quyet-liet-vi-hanh-phuc-moi-gia-dinh-fd59faafa.html.

21. Hoàng Thơm. (2025). *Vấn nạn về bạo lực gia đình*. Truy cập ngày 15/01/2026, từ https://tu.hpu2.edu.vn/van-nan-ve-bao-luc-gia-dinh.html.

22. Hoàng Minh. (2022). *Vi phạm pháp luật và trách nhiệm pháp lý có mối quan hệ thế nào?*. Truy cập ngày 12/02/2026, từ https://lsvn.vn/vi-pham-phap-luat-va-trach-nhiem-phap-ly-co-moi-quan-he-the-nao1661972795-a123310.html.

23. Bộ Nội vụ. (2025). *Cẩm nang Chính quyền địa phương cấp xã*. Truy cập ngày 12/02/2026, từ https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/cam-nang-chinh-quyen-dia-phuong-cap-xa-119250629093312261.htm#:~:text=Gi%E1%BB%9Bi%20thi%E1%BB%87u%20cu%E1%BB%91n%20C%E1%BA%A9m%20nang,c%E1%BB%A7a%20ch%C3%ADnh%20quy%E1%BB%81n%20c%E1%BA%A5p%20x%C3%A3.

24. Từ điển điện tử. Truy cập ngày 12/02/2026, từ http://tratu.soha.vn/dict/vn_vn/Ph%C3%B2ng_ch%E1%BB%91ng.

26. Xuân Quý. (2026). *Đề nghị địa phương phải có đường dây nóng bảo vệ trẻ em hoạt động 24/7*. Truy cập ngày, 04/9/2026, từ https://daibieunhandan.vn/de-nghi-dia-phuong-phai-co-duong-day-nong-bao-ve-tre-em-hoat-dong-24-7-10416187.html?fbclid=IwdGRjcARqRjdjbGNrBGpGMGV4dG4DYWVtAjExAHNydGMGYXBwX2lkDDM1MDY4NTUzMTcyOAABHgYQa3Io5OQODsk896b66BKJ0pHbKlMXUA3t1bAjCdHatxhYUnjLcDzUMvUb_aem_ajyibO1aTrf_OIh2L4Bv8w&gidzl=8CIwV4u743eXthfoIX4LF2xNlNDSHaTkCuU-A5uM7M0pWESlN1COD6E1kYeFJqTaDTkzVJ9Szvj_Jm8LDG

27.Ngô Bá Lục. (2022). *Vụ nam sinh lớp 10 tự tử: Đừng coi con mình là "đồ trang sức" để khoe với thiên hạ*. Truy cập ngày 10/5/2026, từ https://phunuvietnam.vn/vu-nam-sinh-lop-10-tu-tu-dung-coi-con-minh-la-do-trang-suc-de-khoe-voi-thien-ha-20220402051934885.htm.

THẨM QUYỀN XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH CỦA TÒA ÁN TRONG GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH - THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Trần Thanh Khoẻ[*]
Nguyễn Thành Phương[**]

Tóm tắt: *Bài viết phân tích một cách hệ thống cơ sở pháp lý và thực trạng pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Thông qua việc phân tích Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi năm 2025 và các văn bản hướng dẫn thi hành, bài viết đã làm rõ các bất cập chính yếu như: sự không tương thích giữa mô hình tổ chức Tòa án và chủ thể có thẩm quyền xử phạt; chính sách xử phạt theo chức danh gây khó cho quá trình áp dụng; thiếu khung tiền phạt gắn liền với hành vi vi phạm; chưa hoàn thiện về trình tự, thủ tục và hình thức văn bản xử phạt; cũng như khoảng trống trong cơ chế khiếu nại, khởi kiện và kiểm sát đối với quyết định xử phạt của Tòa án. Từ đó, bài viết đề xuất các kiến nghị hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm hiệu lực xét xử hành chính và yêu cầu kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền.*

Từ khoá: *Hành vi cản trở tố tụng hành chính; Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính; Tòa án nhân dân; Tố tụng hành chính*

Abstract: *This article provides a systematic analysis of the legal basis and the current legal framework governing the authority of the People's Courts to impose administrative sanctions in the course of adjudicating administrative cases. Through an examination of the 2015 Law on Administrative Procedure, the Law on Handling of Administrative Violations, and relevant guiding instruments, the article identifies several major shortcomings, including: the incompatibility between the organizational model of the court system and the subjects vested with sanctioning authority; a position-based sanctioning policy that hampers effective application in practice; the absence of statutory penalty frameworks linked to specific violations; inadequacies in the regulation of procedures and forms of sanctioning decisions; and legal gaps in complaint, lawsuit, and supervisory mechanisms applicable to sanctioning decisions issued by the courts. On that basis, the article lays a theoretical and practical foundation for proposing recommendations to improve the legal framework, with a view to ensuring the effectiveness of administrative adjudication and strengthening the control of state power in a rule-of-law state.*

Keywords: *Authority to impose administrative sanctions; People's Courts; Administrative procedure; Acts obstructing administrative proceedings*

[*] ThS; Trường Đại học Nam Cần Thơ.
[**] ThS; Trường Đại học Nam Cần Thơ.

1. Cơ sở pháp lý về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án Nhân dân trong giải quyết vụ án hành chính

Tố tụng hành chính được thiết lập như một cơ chế tư pháp đặc thù nhằm kiểm soát quyền lực hành chính và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trước các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền. Trong cơ chế này, Tòa án nhân dân giữ vị trí trung tâm với chức năng xét xử độc lập, khách quan và chỉ tuân theo pháp luật, theo đúng tinh thần được khẳng định tại Điều 102 Hiến pháp năm 2013 và Điều 13 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính cho thấy, hiệu lực của hoạt động xét xử không chỉ phụ thuộc vào chất lượng nội dung phán quyết, mà còn gắn chặt với khả năng duy trì trật tự, kỷ cương tố tụng trong suốt quá trình giải quyết vụ án. Xuất phát từ yêu cầu đó, pháp luật tố tụng hành chính đã trao cho Tòa án nhân dân, bên cạnh chức năng xét xử, còn có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi xâm phạm trực tiếp đến hoạt động tố tụng hành chính.

Cụ thể, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã dành Mục 2 Chương IX (từ Điều 316 đến Điều 326) để quy định các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính, bao gồm: vi phạm nội quy phiên tòa (Điều 316); xúc phạm uy tín, danh dự của Tòa án và người tiến hành tố tụng (Điều 317); cản trở việc xác minh, thu thập chứng cứ (Điều 318); không chấp hành giấy triệu tập của Tòa án (Điều 319); can thiệp trái pháp luật vào việc giải quyết vụ án (Điều 320); và không thi hành bản án, quyết định hành chính đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án (Điều 314). Các quy định này khẳng định nguyên tắc xử lý chung: tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, người vi phạm có thể bị xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm pháp lý theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 chỉ dừng lại ở việc xác lập "khung hành vi" và nguyên tắc xử lý, mà chưa trực tiếp điều chỉnh các yếu tố cấu thành của hoạt động xử phạt vi phạm hành chính do Tòa án thực hiện, như: xác định cụ thể chủ thể có thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền tương ứng với từng hành vi, cũng như trình tự, thủ tục và hình thức văn bản xử phạt. Khoảng trống pháp lý này buộc việc thực thi thẩm quyền xử phạt của Tòa án phải dẫn chiếu sang pháp luật về xử lý vi phạm hành chính (Nguyễn Thị Tuyết, 2022).

Trong bối cảnh đó, Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng năm 2022 do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành (Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15) đã đóng vai trò quan trọng trong việc cụ thể hóa và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động xử phạt vi phạm hành chính trong tố tụng hành chính. Pháp lệnh này không chỉ quy định chi tiết các nhóm hành vi cản trở hoạt động tố tụng trong tố tụng hành chính, mà còn thiết lập đầy đủ các yếu tố của chế tài xử phạt, bao gồm hình thức xử phạt, mức phạt tiền, biện pháp khắc phục hậu quả, cũng như thẩm quyền xử phạt của các chủ thể trong hệ thống Tòa án nhân dân. Đặc biệt, Pháp lệnh đã trao thẩm quyền xử phạt trực tiếp cho Thẩm phán chủ tọa phiên tòa, Chánh án và Chánh tòa chuyên trách của Tòa án nhân dân các cấp, qua đó chính thức xác lập vai trò của Tòa án như một chủ thể vừa thực hiện quyền xét xử, vừa áp dụng chế tài hành chính nhằm bảo đảm trật tự, kỷ cương tố tụng. Mặc dù vậy, Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 về cơ bản vẫn được xây dựng trên nền tảng dẫn chiếu Luật Xử lý vi phạm hành chính, chưa hình thành một cơ chế xử phạt mang tính tư pháp độc lập, tương xứng với vị trí và chức năng đặc thù của Tòa án trong tố tụng hành chính. Điều này thể hiện rõ ở chỗ việc xác định thẩm quyền xử phạt vẫn chủ yếu dựa trên tiêu chí chức danh, mức phạt tiền tối đa, thay vì gắn kết chặt chẽ với cấu trúc tổ chức và thẩm quyền

tố tụng của hệ thống Tòa án nhân dân. Theo đó, tại Điều 48 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã cụ thể hoá thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án, để phù hợp với bối cảnh xã hội, tại Điều 37a Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2025 đã bãi bỏ Điều 48 trước đây, và ghi nhận nguyên tắc thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của "người có thẩm quyền thuộc Tòa án nhân dân".

Ở cấp độ văn bản dưới luật, Nghị định số 189/2025/NĐ-CP của Chính phủ được ban hành nhằm quy định chi tiết thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính theo Luật Xử lý vi phạm hành chính, nhưng nội dung chủ yếu tập trung vào việc phân định thẩm quyền xử phạt của các chủ thể hành chính trong từng ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước, mà chưa xây dựng một cơ chế pháp lý riêng cho Tòa án nhân dân với tư cách là chủ thể xử phạt vi phạm hành chính trong bối cảnh tố tụng tư pháp. Việc thiếu vắng các quy định mang tính đặc thù này khiến hoạt động xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án trong thực tiễn chủ yếu dựa vào sự vận dụng linh hoạt, thiếu chuẩn mực thống nhất. Như vậy, có thể thấy rằng thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân trong giải quyết vụ án hành chính hiện nay được hình thành trên một hệ cơ sở pháp lý phân tán, dẫn chiếu và chưa đồng bộ giữa Luật Tố tụng hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 và Luật Tổ chức Tòa án nhân dân. Thực trạng này vừa phản ánh nỗ lực của pháp luật trong việc tăng cường hiệu lực cưỡng hành của quyền tư pháp, vừa đặt ra những vấn đề lý luận và thực tiễn cần tiếp tục được phân tích, đánh giá và hoàn thiện. Đây chính là tiền đề quan trọng để bài viết đi sâu làm rõ các bất cập trong thực tiễn áp dụng pháp luật và đề xuất các kiến nghị hoàn thiện cơ chế xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân trong các phần tiếp theo.

2. Thực trạng pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân trong giải quyết vụ án hành chính

Trên cơ sở làm rõ nền tảng pháp lý của thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân trong tố tụng hành chính, việc phân tích thực trạng pháp luật là cần thiết nhằm đánh giá mức độ tương thích giữa các quy định hiện hành và yêu cầu của thực tiễn xét xử. Thực tiễn giải quyết vụ án hành chính trong những năm qua cho thấy, mặc dù pháp luật đã ghi nhận thẩm quyền xử phạt của Tòa án đối với các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính, song việc thiết kế và vận hành cơ chế pháp lý này vẫn bộc lộ nhiều hạn chế mang tính cấu trúc. Những bất cập đó không chỉ xuất phát từ kỹ thuật lập pháp, mà còn phản ánh sự thiếu đồng bộ giữa các đạo luật điều chỉnh, sự chưa tương thích với mô hình tổ chức Tòa án hiện hành và đặc thù của hoạt động tư pháp hành chính. Có thể khái quát thành sáu nhóm bất cập cơ bản như sau:

Thứ nhất, thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân chưa được thiết kế trên cơ sở bản chất của quyền tư pháp và mô hình tổ chức Tòa án, mà vẫn chịu sự chi phối nặng nề của tư duy hành chính hóa. Mặc dù Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2025, đã tổ chức hệ thống Tòa án theo mô hình phân tầng gắn với các giai đoạn tố tụng, song cơ chế xử phạt các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính lại không kế thừa logic này. Điều 37a Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi năm 2025, chỉ quy định chung thẩm quyền xử phạt thuộc về "người có thẩm quyền thuộc Tòa án nhân dân", mà không xác định rõ thẩm quyền này gắn với cấp xét xử hay giai đoạn tố tụng cụ thể, dẫn đến khoảng trống pháp lý trong việc xác định chủ thể có thẩm quyền xử phạt khi hành vi vi phạm phát sinh ở các giai đoạn tố tụng khác nhau. Để khắc phục khoảng trống này, Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 tiếp cận

theo hướng liệt kê các chức danh tư pháp có thẩm quyền xử phạt và xác định thẩm quyền dựa trên chức vụ và mức phạt tiền tối đa (Dương Tấn Thanh, 2018).

Tuy nhiên, cách tiếp cận này về bản chất vẫn kế thừa mô hình xử phạt của quản lý hành chính nhà nước, lấy chức danh và trần tiền phạt làm căn cứ phân quyền, thay vì gắn thẩm quyền xử phạt với cấp xét xử và giai đoạn tố tụng, những yếu tố đặc thù của hoạt động tư pháp. Đáng chú ý, Pháp lệnh vẫn chưa làm rõ thẩm quyền xử phạt đối với các hành vi cản trở tố tụng phát sinh ở giai đoạn phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm hoặc tại Tòa án nhân dân cấp cao. Trong bối cảnh cơ chế xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân hiện đang được điều chỉnh bởi nhiều văn bản khác nhau như Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Luật Xử lý vi phạm hành chính và Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15, nhưng thiếu một thiết kế pháp lý tích hợp, hoạt động xử phạt dễ rơi vào tình trạng vừa thiếu cơ sở tư pháp rõ ràng, vừa bị phân mảnh về nguồn pháp luật điều chỉnh. Hệ quả là việc xử phạt các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính có nguy cơ bị vận hành như một hoạt động quản lý hành chính thông thường, làm mờ ranh giới giữa quyền xét xử và quyền xử phạt hành chính của Tòa án, và chưa phản ánh đúng bản chất của biện pháp tư pháp nhằm bảo vệ trật tự và hiệu lực của hoạt động xét xử hành chính.

Thứ hai, trên cơ sở Điều 316 đến Điều 326 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã luật hóa các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính. Các quy định này bao quát nhiều nhóm hành vi khác nhau, từ vi phạm nội quy phiên tòa, xúc phạm uy tín của Tòa án, cản trở việc xác minh, thu thập chứng cứ, không chấp hành giấy triệu tập, đến hành vi can thiệp trái pháp luật vào quá trình giải quyết vụ án. Tuy nhiên, cách tiếp cận chủ đạo của Luật là mô tả hành vi và dẫn chiếu chung đến việc "xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật", mà chưa trực tiếp thiết kế chế tài cụ thể, chưa xác lập tiêu chí phân hóa mức độ vi phạm, cũng như chưa định hướng rõ chế độ trách nhiệm tương ứng với từng nhóm chủ thể tham gia tố tụng. Trên cơ sở đó, Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 được ban hành với vai trò là văn bản cụ thể hóa chế tài đối với các hành vi đã được Luật Tố tụng hành chính ghi nhận. Theo đó, Pháp lệnh đã chi tiết hóa hành vi, lượng hóa mức phạt tiền, bổ sung các biện pháp khắc phục hậu quả và phân định thẩm quyền xử phạt cho từng chủ thể có thẩm quyền. Tuy nhiên, quá trình cụ thể hóa này lại bộc lộ những điểm thiếu tương thích đáng kể giữa Luật và Pháp lệnh. Cụ thể:

Một là, tồn tại những hành vi đã được Luật Tố tụng hành chính ghi nhận nhưng Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 chưa cụ thể hóa một cách đầy đủ. Cụ thể: với hành vi "can thiệp vào việc giải quyết vụ án" quy định tại Điều 320 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Quy định này được xây dựng theo hướng khái quát cao, áp dụng cho mọi chủ thể "bằng ảnh hưởng của mình" tác động đến Thẩm phán, Hội đồng xét xử, nhưng không phân biệt nguồn gốc ảnh hưởng, vị trí pháp lý hay mức độ nguy hiểm của hành vi can thiệp. Trong khi đó, Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng năm 2022 lại tiếp cận hành vi này theo hướng phân hóa chủ thể và mức độ vi phạm, tách biệt giữa hành vi can thiệp thông thường, hành vi lợi dụng quan hệ lệ thuộc và hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn.

Theo đó, việc Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 phải "tự thiết kế" logic xử phạt trong bối cảnh Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thiếu định hướng cụ thể không chỉ là vấn đề kỹ thuật lập pháp, mà còn đặt ra câu hỏi về giới hạn thẩm quyền lập pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và tính hợp hiến, hợp pháp của việc quy định chế tài ở cấp Pháp lệnh. Theo Hiến pháp năm 2013, các chế tài pháp lý làm phát sinh hoặc hạn chế quyền, nghĩa vụ cơ bản của cá nhân, tổ chức về

nguyên tắc phải được xác lập ở cấp luật do Quốc hội ban hành, còn Pháp lệnh chỉ có chức năng cụ thể hóa hoặc điều chỉnh trong phạm vi được ủy quyền. Trong khi đó, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 chỉ xác lập các nhóm hành vi cản trở hoạt động tố tụng mà chưa thiết kế cấu trúc chế tài, tiêu chí phân hóa trách nhiệm hay định hướng chính sách xử phạt. Khoảng trống này đã buộc Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 không chỉ cụ thể hóa luật, mà trên thực tế phải xây dựng lại logic xử phạt từ việc phân loại hành vi, lượng hóa mức phạt đến xác định thẩm quyền xử phạt của các chức danh tư pháp. Cách tiếp cận này tuy đáp ứng yêu cầu thực tiễn bảo đảm trật tự tố tụng, nhưng làm mờ ranh giới giữa chức năng cụ thể hóa pháp luật của Pháp lệnh và thẩm quyền lập pháp của Quốc hội. Do đó, vấn đề đặt ra không phải là phủ nhận vai trò của Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15, mà cần nhìn nhận đây như một giải pháp mang tính tạm thời, có giới hạn, về lâu dài phải được luật hóa thông qua việc sửa đổi, bổ sung Luật Tố tụng hành chính nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và sự ổn định của cơ chế xử phạt vi phạm hành chính trong tố tụng hành chính.

Hai là, Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 có sự mở rộng phạm vi điều chỉnh sang nhiều hành vi mà Luật Tố tụng hành chính năm 2015 chưa dự liệu, đặc biệt là các hành vi cản trở hoạt động tố tụng phát sinh trong bối cảnh chuyển đổi số tư pháp. Theo đó, với các hành vi như phát tán tài khoản truy cập phiên tòa trực tuyến, can thiệp hoặc phá hoại hệ thống đường truyền, thiết bị ghi âm, ghi hình, lưu trữ dữ liệu phiên tòa, phiên họp có thể gây hậu quả nghiêm trọng đối với hoạt động xét xử, nhưng hoàn toàn không được ghi nhận trong các Điều từ 316 đến Điều 326 của Luật Tố tụng hành chính. Việc các hành vi này chỉ được điều chỉnh ở cấp Pháp lệnh phản ánh rõ sự lạc hậu của Luật trước những thay đổi nhanh chóng của thực tiễn tố tụng hiện đại. Bên cạnh đó, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cũng chưa xác lập rõ chế độ trách nhiệm hành chính đặc thù đối với một số chủ thể tham gia tố tụng có vị trí pháp lý và ảnh hưởng lớn đến quá trình giải quyết vụ án, điển hình là luật sư. Trong khi Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 dành nhiều quy định riêng để áp dụng mức xử phạt cao hơn đối với luật sư khi thực hiện hành vi cản trở hoạt động tố tụng, thì Luật Tố tụng hành chính lại không thể hiện quan điểm về trách nhiệm nghề nghiệp đặc thù của nhóm chủ thể này. Khoảng trống này làm suy giảm vai trò định hướng chính sách của Luật, đồng thời khiến các quy định của Pháp lệnh trở nên thiếu nền tảng lập pháp vững chắc. Ngoài ra, phạm vi điều chỉnh của Luật Tố tụng hành chính vẫn thiên về các hành vi xảy ra tại phiên tòa, phiên họp, trong khi nhiều hành vi cản trở hoạt động tố tụng diễn ra ngoài không gian xét xử như đưa tin sai sự thật nhằm gây áp lực lên Tòa án, không thực hiện hoặc giả mạo kết quả tống đạt văn bản tố tụng, cản trở việc giao nhận tài liệu, chứng cứ lại được Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 quy định chi tiết hơn cả về hành vi, mức phạt và biện pháp khắc phục hậu quả. Sự chênh lệch này khiến các quy định của Luật mang tính nguyên tắc, khó áp dụng trực tiếp trong thực tiễn xử lý vi phạm.

Thứ ba, chế tài phạt tiền đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính chưa được thiết kế theo nguyên tắc tương xứng với mức độ xâm hại trật tự tố tụng và quyền tiếp cận công lý. Qua đó, từ Điều 316 đến Điều 326 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, đã nhận diện tương đối đầy đủ các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính, nhưng không thiết lập bất kỳ khung tiền phạt cụ thể nào tương ứng với từng loại hành vi. Các điều luật này chỉ dẫn chiếu chung rằng người vi phạm "tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt vi phạm hành chính", mà không xác định mức phạt tối thiểu và tối đa, tiêu chí phân hóa mức phạt hay mối quan hệ giữa hành vi vi

phạm và hậu quả tố tụng phát sinh. Trong khi đó, khoản 1 điểm b Điều 30 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 lại loại trừ các quyết định xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án khỏi phạm vi khiếu kiện hành chính, làm cho cơ chế kiểm soát đối với việc áp dụng chế tài này trở nên hạn chế.

Trong bối cảnh Luật Tố tụng hành chính không tự thiết kế được hệ thống chế tài, việc xử phạt các hành vi cản trở tố tụng buộc phải phụ thuộc hoàn toàn vào Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15. Mặc dù Pháp lệnh đã quy định các mức phạt tiền cụ thể đối với từng nhóm hành vi, song kỹ thuật lập pháp chủ đạo của Pháp lệnh vẫn là xác định mức phạt tiền tối đa gắn với thẩm quyền của chức danh người ra quyết định xử phạt, thay vì xây dựng các khung phạt phân hóa theo mức độ xâm hại khác nhau đối với trật tự tố tụng và quyền tiếp cận công lý. Cách tiếp cận này chịu ảnh hưởng trực tiếp từ Điều 37a và Điều 52 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi năm 2025, vốn xác định thẩm quyền xử phạt chủ yếu dựa trên trần tiền phạt gắn với từng chức danh. Hệ quả là trong thực tiễn áp dụng, mức phạt tiền đối với cùng một hành vi cản trở tố tụng hành chính có thể khác nhau đáng kể, phụ thuộc vào việc chủ thể nào trong Tòa án ra quyết định xử phạt, hơn là phụ thuộc vào mức độ nguy hiểm và hậu quả pháp lý do hành vi đó gây ra.

Thứ tư, trình tự, thủ tục và hình thức văn bản đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân chưa được thiết kế theo hướng tư pháp đặc thù, dẫn đến sự không tương thích giữa pháp luật tố tụng hành chính và pháp luật xử lý vi phạm hành chính. Theo đó Luật Tố tụng hành chính năm 2015, mặc dù là đạo luật trực tiếp điều chỉnh hoạt động xét xử hành chính, nhưng không tồn tại điều khoản quy định riêng về trình tự, thủ tục để Tòa án xem xét, quyết định và thi hành biện pháp xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi cản trở hoạt động tố tụng. Các quy định của Luật này chủ yếu tập trung vào việc xác lập nghĩa vụ tố tụng của các chủ thể tham gia tố tụng và bảo đảm các nguyên tắc cơ bản của hoạt động xét xử như độc lập, khách quan, tranh tụng và bảo vệ quyền tiếp cận công lý (các Điều 9, 10, 13, 18), nhưng không làm rõ quy trình tố tụng nội bộ đối với hoạt động xử phạt phát sinh ngay trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

Trong khi đó, Điều 3 Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 lại dẫn chiếu việc xử phạt hành vi cản trở hoạt động tố tụng được thực hiện theo Luật Xử lý vi phạm hành chính. Theo sự dẫn chiếu này, Tòa án khi xử phạt buộc phải áp dụng các quy định về lập biên bản, xác minh tình tiết, ra quyết định xử phạt và tổ chức thi hành quyết định xử phạt được thiết kế tại các Điều 56 đến Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính. Tuy nhiên, các quy định này được xây dựng trên nền tảng quan hệ quản lý hành chính phục tùng, vốn phù hợp với hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, nhưng không tương thích với bối cảnh tố tụng hành chính, nơi Tòa án vừa thực hiện chức năng xét xử độc lập, vừa áp dụng chế tài đối với hành vi phát sinh ngay trong quá trình xét xử. Việc áp dụng trực tiếp trình tự, thủ tục xử phạt hành chính chung trong hoạt động tư pháp đã làm mờ ranh giới giữa quyết định tố tụng và quyết định xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án. Trên thực tế, quyết định xử phạt có thể được ban hành song song hoặc xen kẽ với các quyết định tố tụng khác như quyết định hoãn phiên tòa, quyết định yêu cầu cung cấp chứng cứ, nhưng pháp luật không quy định rõ hình thức văn bản, cấu trúc nội dung, hiệu lực pháp lý và mối quan hệ giữa các loại quyết định này. Điều này tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến nguyên tắc độc lập, khách quan của Thẩm phán, đồng thời làm suy giảm khả năng bảo đảm quyền tranh tụng và quyền tiếp cận công lý của người tham gia tố tụng hành chính (Nguyễn Thành Phương - Trần Thanh Khoẻ, 2023).

Thứ năm, cơ chế kiểm soát đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính do Tòa án nhân dân ban hành trong tố tụng hành chính hiện nay chưa được thiết kế đầy đủ, dẫn đến khoảng trống trong bảo đảm quyền con người và kiểm soát quyền lực tư pháp. Theo khoản 1 điểm b Điều 30 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, các quyết định của Tòa án trong việc xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính bị loại trừ khỏi phạm vi khiếu kiện hành chính. Quy định này khiến người bị xử phạt không có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án khác xem xét tính hợp pháp, tính có căn cứ và tính tương xứng của quyết định xử phạt, mặc dù về bản chất đây là quyết định xử phạt vi phạm hành chính, trực tiếp xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị xử phạt. Trong khi đó, Luật Xử lý vi phạm hành chính là đạo luật điều chỉnh chung về xử phạt vi phạm hành chính nhưng không thiết lập cơ chế khiếu nại, khởi kiện hoặc thủ tục xem xét lại mang tính đặc thù đối với các quyết định xử phạt do Tòa án nhân dân ban hành (Phan Trung Hiền - Nguyễn Thành Phương, 2022). Các cơ chế kiểm soát được thiết kế trong Luật này chủ yếu hướng đến quyết định xử phạt của cơ quan hành chính, dựa trên mô hình quản lý hành chính nhà nước, và không tính đến trường hợp chủ thể ra quyết định xử phạt đồng thời là cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Do đó, người bị xử phạt không có con đường pháp lý rõ ràng để yêu cầu xem xét lại quyết định xử phạt của Tòa án theo trình tự hành chính hoặc tư pháp. Bên cạnh đó, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, được sửa đổi, bổ sung năm 2025, mặc dù đã tăng cường các cơ chế thanh tra, kiểm tra nội bộ trong hệ thống Tòa án, nhưng chỉ tập trung vào hoạt động xét xử, mà chưa có quy định riêng điều chỉnh việc giám sát, kiểm soát quyền lực đối với hoạt động xử phạt vi phạm hành chính của Thẩm phán trong tố tụng hành chính. Các cơ chế nội bộ này chủ yếu mang tính hành chính, không thay thế được cơ chế kiểm soát độc lập từ bên ngoài đối với quyết định xử phạt xâm phạm trực tiếp đến quyền con người (Nguyễn Thành Phương - Trần Thanh Khoẻ, 2023).

Thứ sáu, hệ thống các biện pháp xử phạt bổ trợ và biện pháp khắc phục hậu quả trong Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 chưa được thiết kế theo hướng phục hồi quyền, chưa đáp ứng yêu cầu bảo vệ quyền con người và quyền tiếp cận công lý trong tố tụng hành chính. Theo khoản 1 Điều 5 Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15, cảnh cáo được xác định là một hình thức xử phạt chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng. Tuy nhiên, trong bối cảnh tố tụng hành chính, chủ thể thực hiện hành vi vi phạm thường là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có chức vụ, quyền hạn, những chủ thể nắm giữ quyền lực công và có vị thế pháp lý vượt trội so với người khởi kiện theo quy định tại các Điều 55 và 60 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Việc áp dụng hình thức cảnh cáo đối với các chủ thể này không gắn với trách nhiệm vật chất, không ảnh hưởng trực tiếp đến địa vị pháp lý hoặc lợi ích của người vi phạm, nên trên thực tế hầu như không tạo ra tác dụng răn đe đáng kể và khó buộc chủ thể vi phạm thay đổi hành vi tố tụng một cách kịp thời, nghiêm túc.

Bên cạnh đó, mặc dù Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 có đề cập đến biện pháp khắc phục hậu quả như một nội dung của xử phạt vi phạm hành chính, song các quy định cụ thể tại Chương II của Pháp lệnh lại không thiết lập các biện pháp khắc phục hậu quả mang tính tố tụng. Theo đó, Pháp lệnh chưa quy định các biện pháp cần thiết trong thực tiễn xét xử hành chính như: (i) buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm cung cấp đầy đủ tài liệu, chứng cứ trong thời hạn bắt buộc, gắn với nghĩa vụ chứng minh theo Điều 10 Luật Tố tụng hành chính năm 2015; (ii) buộc khôi phục quyền tranh tụng của đương sự trong trường hợp hành vi cản trở đã làm hạn chế khả năng

tiếp cận, phản biện và sử dụng chứng cứ, trái với nguyên tắc tranh tụng được bảo đảm tại Điều 18 Luật Tố tụng hành chính năm 2015; (iii) buộc xin lỗi, cải chính công khai khi hành vi cản trở tố tụng xâm phạm đến danh dự, uy tín của người tham gia tố tụng, đặc biệt trong các trường hợp phát ngôn, hành vi mang tính xúc phạm tại phiên tòa, phiên họp. Sự thiếu vắng các biện pháp khắc phục hậu quả mang tính tố tụng nêu trên đã khiến cơ chế xử phạt trong Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 chủ yếu dừng lại ở việc trừng phạt hành vi vi phạm, mà chưa gắn với mục tiêu phục hồi quyền bị xâm hại và khắc phục hậu quả tố tụng đã xảy ra.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Từ việc phân tích thực trạng pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân trong giải quyết vụ án hành chính, có thể thấy rằng cơ chế pháp lý hiện hành còn tồn tại nhiều bất cập về tính đồng bộ, tính tương thích với mô hình tổ chức Tòa án và đặc thù của hoạt động tư pháp. Những hạn chế này không chỉ làm giảm hiệu lực của cơ chế bảo đảm trật tự tố tụng hành chính, mà còn ảnh hưởng đến yêu cầu kiểm soát quyền lực và bảo vệ quyền con người trong Nhà nước pháp quyền. Trên cơ sở đó, việc đề xuất các kiến nghị hoàn thiện pháp luật là cần thiết nhằm xây dựng một cơ chế xử phạt vi phạm hành chính phù hợp với vị trí, chức năng của Tòa án nhân dân trong tố tụng hành chính. Cụ thể, nhóm tác giả đề ra những giải pháp như sau:

Thứ nhất, thiết kế lại thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án theo giai đoạn tố tụng và cấp xét xử. Theo đó, cần sửa đổi Luật Tố tụng hành chính và Luật Xử lý vi phạm hành chính theo hướng xác lập nguyên tắc thẩm quyền xử phạt gắn với giai đoạn tố tụng và cấp xét xử, thay vì xác định theo chức danh và trần tiền phạt như hiện nay. Theo đó, hành vi cản trở hoạt động tố tụng phát sinh ở giai đoạn nào thì thuộc thẩm quyền xử phạt của Thẩm phán hoặc Hội đồng xét xử ở giai đoạn xét xử tương ứng. Cách tiếp cận này bảo đảm sự thống nhất giữa thẩm quyền xét xử và thẩm quyền áp dụng chế tài, phản ánh đúng bản chất của quyền tư pháp.

Thứ hai, hoàn thiện vai trò định hướng của Luật Tố tụng hành chính đối với cấu trúc chế tài xử phạt. Qua đó, Luật Tố tụng hành chính cần được sửa đổi theo hướng không chỉ liệt kê các hành vi cản trở hoạt động tố tụng mà còn xác lập định hướng chính sách xử phạt, bao gồm: phân loại mức độ vi phạm, tiêu chí đánh giá tính nguy hiểm của hành vi và nguyên tắc phân hóa trách nhiệm theo nhóm chủ thể tham gia tố tụng. Trên cơ sở đó, Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 chỉ đóng vai trò cụ thể hóa kỹ thuật, tránh tình trạng phải "tự thiết kế" lại logic xử phạt vượt quá vai trò được ủy quyền.

Thứ ba, mở rộng và cập nhật phạm vi các hành vi cản trở hoạt động tố tụng phù hợp với bối cảnh tư pháp hiện đại. Cần bổ sung trực tiếp vào Luật Tố tụng hành chính các hành vi cản trở hoạt động tố tụng phát sinh trong môi trường số và xét xử trực tuyến, như phá hoại hệ thống công nghệ thông tin, can thiệp kỹ thuật vào phiên tòa trực tuyến, phát tán hoặc làm sai lệch dữ liệu tố tụng. Việc luật hóa các hành vi này nhằm bảo đảm tính ổn định, dự báo được của pháp luật và khắc phục tình trạng phụ thuộc quá mức vào văn bản dưới luật.

Thứ tư, thiết kế lại hệ thống chế tài theo nguyên tắc tương xứng và phục hồi trật tự tố tụng. Điều này đòi hỏi Luật Tố tụng hành chính cần trực tiếp xác lập khung tiền phạt tối thiểu và tối đa tương ứng với từng nhóm hành vi cản trở hoạt động tố tụng, làm cơ sở pháp lý thống nhất cho việc áp dụng chế tài. Đồng thời, cần ưu tiên phát triển các biện pháp khắc phục hậu quả mang tính tố tụng, như buộc cung cấp tài liệu, chứng cứ; khôi phục quyền tranh tụng bị xâm hại; buộc

xin lỗi, cải chính công khai khi danh dự, uy tín của người tham gia tố tụng bị xâm phạm, qua đó chuyển trọng tâm từ trừng phạt sang phục hồi công lý tố tụng.

Thứ năm, xây dựng trình tự, thủ tục xử phạt mang tính tư pháp đặc thù trong tố tụng hành chính. Cụ thể, cần bổ sung vào Luật Tố tụng hành chính một tiểu mục riêng quy định về trình tự, thủ tục, hình thức và hiệu lực của quyết định xử phạt hành vi cản trở hoạt động tố tụng do Tòa án ban hành. Trình tự này phải bảo đảm quyền được thông báo, quyền trình bày ý kiến và quyền tranh luận của người bị xử phạt, đồng thời làm rõ mối quan hệ giữa quyết định xử phạt và các quyết định tố tụng khác, nhằm bảo đảm nguyên tắc độc lập xét xử và quyền tiếp cận công lý.

Thứ sáu, thiết lập cơ chế kiểm soát và xem xét lại quyết định xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án. Theo đó, cần ghi nhận một cơ chế xem xét lại mang tính tư pháp đặc thù đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính do Tòa án ban hành, người bị xử phạt có quyền yêu cầu xem xét lại trong thời hạn nhất định; việc xem xét lại phải do Thẩm phán khác hoặc Hội đồng xét xử khác cùng cấp hoặc cấp trên trực tiếp thực hiện, tập trung đánh giá tính hợp pháp, tính có căn cứ và tính tương xứng của chế tài. Cơ chế này góp phần tăng cường kiểm soát quyền lực tư pháp và bảo vệ hiệu quả quyền con người trong tố tụng hành chính.

4. Kết luận

Qua việc phân tích cơ sở pháp lý và thực trạng pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân trong giải quyết vụ án hành chính, bài viết cho thấy rằng pháp luật Việt Nam đã bước đầu ghi nhận và trao cho Tòa án thẩm quyền xử phạt các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính nhằm bảo đảm hiệu lực của quyền tư pháp. Tuy nhiên, cơ chế pháp lý điều chỉnh thẩm quyền này hiện nay còn tồn tại nhiều bất cập mang tính hệ thống, thể hiện ở sự thiếu đồng bộ giữa Luật Tố tụng hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính và Luật Tổ chức Tòa án nhân dân; sự không tương thích với mô hình tổ chức Tòa án hiện hành; cũng như việc chưa phản ánh đầy đủ đặc thù của hoạt động tư pháp hành chính.

Những hạn chế về chủ thể có thẩm quyền xử phạt, chính sách và kỹ thuật lập pháp về mức phạt tiền, trình tự, thủ tục xử phạt, hình thức văn bản và cơ chế kiểm soát quyền lực tư pháp không chỉ làm giảm hiệu quả của cơ chế bảo đảm trật tự tố tụng hành chính, mà còn tiềm ẩn nguy cơ xâm phạm quyền được xét xử công bằng và quyền tiếp cận công lý của cá nhân, tổ chức. Trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, việc hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án nhân dân là yêu cầu cấp thiết, nhằm vừa tăng cường hiệu lực, hiệu quả của hoạt động xét xử hành chính, vừa bảo đảm yêu cầu kiểm soát quyền lực và bảo vệ quyền con người.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013
2. Luật Tố tụng hành chính năm 2015
3. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và năm 2025
4. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 sửa đổi, bổ sung năm 2025
5. Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng

6. Nghị định số 189/2025/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định chi tiết Luật Xử lý vi phạm hành chính về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

7. Dương Tấn Thanh. (2018). Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Tòa án, những bất cập và kiến nghị. *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử.* Truy cập ngày 13/12/2025, từ https://tapchitoaan.vn/nhung-hanh-vi-vi-pham-hanh-chinh-thuoc-tham-quyen-cua-toa-an

8. Dương Tấn Thanh. (2019). Xử phạt hành chính trong vụ án hình sự. T*ạp chí Luật sư Việt Nam,* số 8/2019.

9. Nguyễn Thị Tuyết. (2022). *Một số quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng liên quan đến hoạt động tố tụng tại Tòa án.* Truy cập ngày 13/12/2025, từ https://hanam.toaan.gov.vn/webcenter/portal/hanam/chitiettin?dDocName=TAND282809

10. Nguyễn Thành Phương & Trần Thanh Khoẻ. (2023). Một số vấn đề liên quan đến thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. *Tạp chí Luật sư Việt Nam,* số 1–2.

11.Nguyễn Thành Phương & Trần Thanh Khoẻ. (2023). Pháp luật về hoạt động kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật,* số 1 (417).

12. Phan Trung Hiền & Nguyễn Thành Phương. (2022). Về khiếu nại tại Tòa án nhân dân theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015. *Tạp chí Kiểm sát,* số 17 (2022).

PHÁP LUẬT VỀ ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ SỐ VÀO THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CÔNG - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

*Nguyễn Thị Nụ**
*Nguyễn Thị Kim Nhung***

***Tóm tắt**: Ứng dụng công nghệ số vào giải quyết thủ tục hành chính công được xem là một giải pháp quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả quản trị nhà nước, cải thiện mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cho thấy hành lang pháp lý về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công vẫn còn những hạn chế nhất định, như quy định pháp luật phân tán, thiếu đồng bộ, chưa theo kịp sự phát triển nhanh chóng của công nghệ và chưa làm rõ đầy đủ trách nhiệm pháp lý của các chủ thể tham gia. Trên cơ sở đó, bài viết tập trung phân tích cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất giải pháp hoàn thiện nhằm xây dựng hành lang pháp lý đồng bộ, khả thi, góp phần thúc đẩy cải cách thủ tục hành chính trong bối cảnh chuyển đổi số.*

***Từ khóa:** công nghệ số, pháp luật, thủ tục hành chính công*

***Abstract:** The application of digital technology in solving public administrative procedures is considered a crucial solution to improve the efficiency of state governance and enhance the satisfaction of citizens and businesses, as reflected in indicators such as SIPAS and PAR INDEX. However, practical implementation shows that the legal framework for applying digital technology in solving public administrative procedures still has certain limitations, such as fragmented and inconsistent legal regulations that have not kept pace with the rapid development of technology and have not fully clarified the legal responsibilities of participating entities. Based on this, the article focuses on analyzing the theoretical basis, evaluating the current state of the law, and proposing solutions for improvement to build a synchronized and feasible legal framework, contributing to promoting administrative procedure reform in the context of digital transformation.*

***Keywords:** digital technology, law, public administrative procedures*

Giới thiệu

Sự thiếu hụt pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công không chỉ làm giảm hiệu quả vận hành của các nền tảng số trong khu vực công mà còn tiềm ẩn nguy cơ phát sinh khoảng trống pháp lý trong quá trình thực thi. Do đó, xây dựng và hoàn thiện

* ThS; Trưởng khoa Nhà nước và pháp luật, Trường Chính trị thành phố Cần Thơ.
** ThS; Trường Chính trị thành phố Cần Thơ.

pháp luật về ứng dụng chuyển đổi số trong giải quyết thủ tục hành chính công không chỉ là yêu cầu khách quan của tiến trình cải cách hành chính và xây dựng chính quyền số, mà còn là điều kiện tiên quyết nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản trị hiện đại, tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, qua đó củng cố nền tảng pháp lý của Nhà nước pháp quyền trong kỷ nguyên số. Đây cũng là mục tiêu mà bài viết muốn hướng tới.

Đặc biệt, trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp hiện nay, việc ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công không chỉ phục vụ yêu cầu cải cách hành chính mà còn trở thành điều kiện quan trọng để bảo đảm sự vận hành thông suốt giữa các cấp chính quyền. Việc điều chỉnh thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã, giảm tầng nấc trung gian hành chính đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tăng cường kết nối dữ liệu, liên thông hệ thống thông tin và hoàn thiện cơ chế giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường số. Điều này đòi hỏi pháp luật về thủ tục hành chính cần tiếp tục được hoàn thiện phù hợp với yêu cầu quản trị địa phương hiện đại trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

1. Thực trạng pháp lý về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công

1.1. Tầm quan trọng của pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công

"Công nghệ số"[1] là tập hợp các phương pháp khoa học, quy trình công nghệ, công cụ kỹ thuật để sản xuất, truyền đưa, thu thập, xử lý, lưu trữ, trao đổi thông tin, dữ liệu số và số hóa thế giới thực.

"Thủ tục hành chính" là trình tự, cách thức thực hiện, hồ sơ và yêu cầu, điều kiện do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến cá nhân, tổ chức[2].

Trong bối cảnh chuyển đổi số đang làm thay đổi căn bản phương thức quản trị nhà nước, pháp luật không chỉ giữ vai trò nền tảng trong việc định hình, dẫn dắt và kiểm soát quá trình ứng dụng công nghệ số vào quản trị nhà nước nói chung mà còn ở những hoạt động nghiệp vụ quản lý nhà nước cụ thể nhất là trong việc giải quyết thủ tục hành chính. Điều này, không chỉ là vấn đề kỹ thuật mà là sự chuyển đổi phương thức thực thi quyền lực công theo hướng hiện đại nhưng lại giảm sự tiếp xúc trực tiếp giữa chủ thể có thẩm quyền với chủ thể có nhu cầu giải quyết thủ tục hành chính nên đòi hỏi một khuôn khổ pháp lý rõ ràng để bảo đảm tính hợp lý, tiện ích, chặt chẽ của quy trình điện tử, giá trị pháp lý của hồ sơ và giao dịch số, cũng như trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong môi trường trực tuyến. Đồng thời, pháp luật còn là công cụ bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp trước các rủi ro về dữ liệu, an toàn thông tin và sai sót trong xử lý hành chính trên môi trường số. Một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ và thích ứng với công nghệ không chỉ nâng cao hiệu quả cải cách thủ tục hành chính, mà còn góp phần củng cố tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và niềm tin xã hội đối với nền hành chính trong kỷ nguyên số.

Vai trò quan trọng của pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công trong việc thiết lập khuôn khổ thể chế, bảo đảm cho việc ứng dụng công nghệ số được triển khai thống nhất, đúng định hướng và phát huy hiệu quả bền vững, được thể hiện rõ nét như sau:

1. Khoản 1, Điều 3, Luật Công nghiệp công nghệ số năm 2025
2. Khoản 1 Điều 3 Nghị định 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính

Thứ nhất, từ góc độ cải cách hành chính và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh chuyển đổi số hiện nay thì việc hoàn thiện pháp luật về ứng dụng công nghệ số giải quyết thủ tục hành chính công là yêu cầu cấp thiết. Đây cũng là yêu cầu nhiệm vụ hiện thực hóa quan điểm của Đảng về quản lý xã hội bằng pháp luật, gắn với nâng cao chất lượng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo tinh thần Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị (khóa XIII) *"xây dựng pháp luật phải đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước"*. Trong điều kiện chuyển đổi số, nếu thiếu hành lang pháp lý đầy đủ và chất lượng, việc giải quyết thủ tục trên môi trường số sẽ khó bảo đảm tính hợp pháp, an toàn và thống nhất, qua đó ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả cải cách hành chính và niềm tin của người dân đối với bộ máy nhà nước.

Thứ hai, từ góc độ xây dựng chính quyền số và quản trị công hiện đại, Đảng ta xác định chuyển đổi số là động lực quan trọng để đổi mới phương thức lãnh đạo, quản lý và cung ứng dịch vụ công, gắn với yêu cầu phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo theo tinh thần Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2026 của Bộ Chính trị (khóa XIII) về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia. Trong bối cảnh đó, pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công giữ vai trò định hướng, dẫn dắt và kiểm soát quá trình số hóa, bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa đổi mới công nghệ và yêu cầu quản trị nhà nước hiện đại, qua đó hạn chế nguy cơ thiếu kiểm soát hoặc lệch chuẩn pháp lý trong cung ứng dịch vụ công trên môi trường số.

Thứ ba, từ góc độ hội nhập quốc tế trong tình hình mới theo Nghị quyết 59-NQ/TW ngày 24/01/2025 của Bộ Chính trị, việc hoàn thiện pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công là yêu cầu cấp thiết nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và đáp ứng các chuẩn mực quản trị hiện đại. Trong điều kiện hội nhập sâu rộng, một hệ thống pháp luật minh bạch, đồng bộ, tương thích với thông lệ quốc tế về chính phủ số và dịch vụ công trực tuyến sẽ góp phần cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao uy tín quốc gia, đồng thời bảo đảm quyền tiếp cận dịch vụ công số của người dân và doanh nghiệp trong kỷ nguyên số.

1.2. Thực trạng khung pháp lý về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công dưới góc độ quản trị công hiện đại

1.2.1. Những kết quả đạt được của khung pháp lý hiện hành

Trước hết, khung pháp lý về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công ở Việt Nam đã từng bước được hình thành tương đối đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý cho việc triển khai chính quyền số và cải cách hành chính. Khung pháp lý về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công từng bước được hình thành thông qua các luật nền tảng như Luật Giao dịch điện tử năm 2023, Luật Công nghệ thông tin năm 2006, Luật An ninh mạng năm 2018, Luật Chuyển đổi số năm 2025 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Các quy định này tạo cơ sở pháp lý cho việc triển khai thủ tục hành chính điện tử, thúc đẩy xây dựng chính quyền số và nâng cao hiệu quả quản trị công.

Thứ hai, dưới góc độ quản trị công hiện đại, pháp luật hiện hành đã từng bước tạo lập nền tảng cho quản trị dựa trên dữ liệu và tăng cường liên thông, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước. Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09/4/2020 của Chính phủ về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước đã đặt nền móng cho việc khai thác, chia sẻ dữ liệu phục vụ giải

quyết thủ tục hành chính. Thông qua việc kết nối và sử dụng dữ liệu số, nhiều thủ tục hành chính được đơn giản hóa, giảm yêu cầu cung cấp lại thông tin của người dân, doanh nghiệp, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính và thúc đẩy mô hình quản trị công dựa trên bằng chứng và dữ liệu.

Thứ ba, khung pháp lý về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công từng bước thể hiện rõ định hướng lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ, phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính và hội nhập quốc tế. Các quy định tại Quyết định số 942/QĐ-TTg năm 2021 phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ số, Quyết định số 06/QĐ-TTg năm 2022 về Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử, cùng với hệ thống dịch vụ công trực tuyến trên Cổng Dịch vụ công quốc gia đã góp phần nâng cao khả năng tiếp cận dịch vụ công của xã hội. Thực tiễn triển khai cho thấy, pháp luật không chỉ đóng vai trò hợp thức hóa việc số hóa thủ tục hành chính, mà còn định hướng quá trình đổi mới phương thức cung ứng và thụ hưởng dịch vụ công theo hướng hiện đại, thuận tiện, minh bạch và phù hợp với chuẩn mực quản trị công hiện đại.

1.2.2. Những hạn chế cần được nhận diện của khung pháp lý về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công

Mặc dù đã đạt được những kết quả bước đầu, khung pháp lý về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công hiện nay vẫn còn tồn tại tình trạng phân tán, thiếu đồng bộ và chồng chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật. Các quy định liên quan được ban hành rải rác trong nhiều luật, nghị định và quyết định khác nhau như Luật Giao dịch điện tử năm 2023, Luật Công nghệ thông tin năm 2006, Luật An ninh mạng năm 2018, Luật Giao dịch điện tử năm 2023, Nghị định số 45/2020/NĐ-CP ngày 08/4/2020 của Chính phủ về thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử và Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09/04/2020 của Chính phủ về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước… nhưng chưa được thiết kế theo một cấu trúc pháp lý thống nhất, đồng bộ. Nghị định số 118/2025/NĐ-CP ngày 9/6/2025 của Chính phủ về thực hiện thủ tục hành chính theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại Bộ phận Một cửa và Cổng Dịch vụ công quốc gia vẫn còn tồn tại bất cập và chưa mang tính ổn định.

Một điều đáng chú ý, hiện nay đa số các quy định pháp luật về TTHC vẫn chưa được điều chỉnh đồng bộ với tính năng của cổng Dịch vụ công trực tuyến quốc gia, vẫn còn tồn tại những thủ tục hành chính gồm quy trình nhiều bước, yêu cầu nhập lại thông tin hoặc nộp bổ sung giấy tờ ở các bước khác nhau, chưa tận dụng được dữ liệu đã có hoặc khả năng liên thông giữa các hệ thống dẫn đến việc làm tăng số lượng thao tác, kéo dài thời gian hoàn thành thủ tục, làm tăng nguy cơ sai sót, đặc biệt là đối với người cao tuổi, người khuyết tật, người ít có khả năng ghi nhớ đầy đủ quá trình di biến động cá nhân... Hay ví dụ như người dân phải đến nộp lại cho cơ quan quản lý Nhà nước bản giấy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCN QSDĐ) khi thực hiện thủ tục Cấp đổi GCN QSDĐ trong trường hợp GCN đã cấp bị ố, nhòe, rách, hư hỏng… mà không xác thực điện tử và gửi yêu cầu cấp đổi hoàn toàn trên môi trường số. Về mặt kỹ thuật, cơ quan quản lý nhà nước có thể vô hiệu hóa mã số của GCN cũ ngay trên cơ sở dữ liệu đất đai, đồng thời cấp GCN mới mà không cần yêu cầu người dân phải nộp lại bìa cũ trực tiếp. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, nếu không thu hồi bìa cũ, có thể phát sinh tình trạng bìa cũ bị mang đi giao dịch trái pháp luật (VD: thế chấp, chuyển nhượng, vay mượn), gây rủi ro pháp lý hoặc dẫn đến tranh chấp do chưa được kiểm soát do dữ liệu đất đai chưa được liên thông, cập nhật theo thời gian thực cho các bên liên quan (ngân hàng, công chứng, cơ quan thuế, v.v…).

Điều này dẫn đến khó khăn trong quá trình áp dụng, làm giảm tính minh bạch và khả năng dự đoán của pháp luật, chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu xây dựng một khung thể chế hiện đại cho chính quyền số và quản trị công hiện đại.

Bên cạnh đó, nhiều nội dung cốt lõi của quá trình số hóa thủ tục hành chính vẫn chưa được điều chỉnh đầy đủ hoặc theo kịp thực tiễn phát triển công nghệ. Pháp luật hiện hành mới dừng lại ở việc thừa nhận giá trị pháp lý của giao dịch và hồ sơ điện tử, trong khi các vấn đề mới như tự động hóa quy trình hành chính, trí tuệ nhân tạo trong hỗ trợ ra quyết định, khai thác dữ liệu lớn, liên thông dữ liệu theo thời gian thực chưa có quy định pháp lý cụ thể, rõ ràng. Một số quy định tại Luật Giao dịch điện tử năm 2023 và các văn bản hướng dẫn vẫn mang tính nguyên tắc, thiếu cơ chế triển khai chi tiết, khiến việc áp dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính chưa phát huy hết tiềm năng để thúc đẩy đổi mới quản trị công theo hướng đồng bộ, hiện đại, thông suốt, hiệu quả.

Ngoài ra, khung pháp lý hiện hành còn chưa làm rõ đầy đủ trách nhiệm pháp lý của các chủ thể tham gia giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường số, đặc biệt trong các tình huống phát sinh rủi ro về an toàn thông tin, bảo vệ dữ liệu cá nhân và sai sót trong xử lý hồ sơ điện tử. Mặc dù Luật An ninh mạng năm 2018 và Nghị định số 13/2023/NĐ-CP về bảo vệ dữ liệu cá nhân đã đặt ra những yêu cầu quan trọng về bảo mật và an toàn dữ liệu, nhưng cơ chế phân định trách nhiệm giữa cơ quan quản lý, đơn vị vận hành hệ thống và cán bộ, công chức trực tiếp xử lý hồ sơ vẫn chưa thực sự rõ ràng. Hạn chế này có thể dẫn đến nguy cơ xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người dân và doanh nghiệp, đồng thời làm suy giảm niềm tin xã hội đối với việc giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường số.

Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành vẫn còn thiếu vắng quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình và công khai các chỉ số chất lượng, không có kênh phản hồi rõ ràng hoặc không xử lý khiếu nại kịp thời, người sử dụng có thể gặp khó trong việc bảo vệ quyền lợi hợp pháp khi có sai sót trong xử lý thủ tục hành chính. Hiện nay, trên cổng Dịch vụ công quốc gia các nội dung kiến nghị, phản ánh của người dân về trả kết quả chậm trễ hay phải thao tác nhiều lần mà vẫn không được hệ thống tiếp nhận hay sai sót thông tin trong thủ tục hành chính … có thể đến trực tiếp chuyển đến cơ quan chức năng nhưng nội dung trả lời như thế nào thì không được công khai đã tạo tâm lý "không yên tâm" cho người khác khi thao tác trên các trường thông tin. Nếu nội dung trả lời được công khai sẽ giúp cho người sau rút kinh nghiệm để tránh sai sót và không gây áp lực cho cơ quan chức năng khi họ không bị mắc phải các sai sót đã được phản ánh…

Bên cạnh những hạn chế chung, mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay cũng đặt ra những yêu cầu mới đối với pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công. Khi không còn cấp huyện, nhiều thủ tục hành chính sẽ chuyển sang cơ chế xử lý trực tiếp giữa cấp tỉnh và cấp xã trên môi trường số, làm gia tăng yêu cầu về liên thông dữ liệu, xác thực điện tử và phối hợp xử lý hồ sơ trực tuyến. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn còn thiếu vắng một số quy định về quy trình giải quyết thủ tục hành chính chi tiết, cụ thể, hay chưa có quy định cụ thể để xử lý các thủ tục hành chính đặc thù đang được cung ứng trên Hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính cấp tỉnh nhưng không thể vận hành được trên hệ thống Cổng Dịch vụ công quốc gia[3] để đảm bảo quyền lợi cho người dân, doanh nghiệp ở địa phương đó. Ngoài ra,

3. Thủ tướng Chính phủ, *Công điện số 33/CĐ-TTg ngày 23/4/2026 về việc thúc đẩy thực hiện thủ tục hành chính, dịch vụ công trực tuyến liên thông, đồng bộ, hiệu quả, không bị gián đoạn*

năng lực hạ tầng số và trình độ kỹ năng số ở một số địa phương cấp xã còn chưa đồng đều, công chức địa phương phải thao tác trên nhiều phần mềm khác nhau khi giải quyết thủ tục hành chính hay hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính tập trung cấp bộ cũng thiếu sự linh hoạt, biến chuyển cho phù hợp với việc phân cấp, ủy quyền quy định, giải quyết các thủ tục hành chính của từng địa phương … đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả triển khai mô hình giải quyết thủ tục hành chính tập trung trên môi trường số trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công

2.1. Hoàn thiện khung pháp lý theo hướng đồng bộ, thống nhất và phù hợp với yêu cầu quản trị công hiện đại

Trước hết, cần tiếp tục rà soát, sửa đổi và hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện hành theo hướng bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất và khả thi, khắc phục tình trạng phân tán, chồng chéo giữa các văn bản điều chỉnh hoạt động ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công. Trên cơ sở các luật nền tảng như Luật Giao dịch điện tử, Luật Công nghệ thông tin, Luật An ninh mạng và các nghị định liên quan, cần xây dựng một khung pháp lý thống nhất, xác định rõ phạm vi điều chỉnh, nguyên tắc áp dụng và mối quan hệ giữa các quy định pháp luật trong lĩnh vực thủ tục hành chính số. Đây là yêu cầu quan trọng nhằm thể chế hóa chủ trương của Đảng về nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật, bảo đảm pháp luật thực sự là công cụ quản lý hiệu quả trong bối cảnh chuyển đổi số.

Ngoài ra, cần sớm điều chỉnh, bổ sung các quy định liên quan đến biểu mẫu, quy trình và cơ chế giải quyết thủ tục hành chính trên Cổng Dịch vụ công quốc gia theo hướng phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay. Trong đó, cần bổ sung quy định hướng dẫn chi tiết Luật Chuyển đổi số năm 2025, quy chế quản lý Cổng Dịch vụ công quốc gia cũng như quy chế quản lý Hệ thống điều phối thủ tục hành chính nhằm bảo đảm quá trình giải quyết thủ tục hành chính được thực hiện thông suốt, hiệu quả.

Bên cạnh đó, pháp luật cần được hoàn thiện theo hướng chuyển từ tư duy quản lý hành chính truyền thống sang tư duy quản trị công hiện đại, lấy hiệu quả phục vụ và trải nghiệm của người dân, doanh nghiệp làm thước đo. Các quy định về quy trình giải quyết thủ tục hành chính cần được thiết kế linh hoạt, dựa trên dữ liệu và công nghệ, hạn chế tối đa các thủ tục trung gian không cần thiết. Việc chuẩn hóa pháp lý các mô hình giải quyết thủ tục hành chính số sẽ góp phần nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

2.2. Bổ sung và hoàn thiện các quy định pháp luật về nội dung ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công

Cần chú trọng bổ sung các quy định pháp luật điều chỉnh những nội dung mới phát sinh trong quá trình số hóa thủ tục hành chính, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh chóng của công nghệ số. Pháp luật cần có quy định cụ thể hơn về xử lý hồ sơ điện tử toàn trình, tự động hóa quy trình hành chính, sử dụng trí tuệ nhân tạo trong hỗ trợ giải quyết thủ tục hành chính, cũng như khai thác và chia sẻ dữ liệu lớn giữa các cơ quan nhà nước. Việc luật hóa các nội dung này sẽ tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho đổi mới sáng tạo trong khu vực công, đồng thời hạn chế rủi ro pháp lý trong quá trình triển khai.

Song song đó, cần hoàn thiện các quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân, an toàn thông tin và quyền công dân số trong giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường số. Pháp luật không chỉ dừng lại ở yêu cầu bảo mật kỹ thuật, mà còn cần xác lập rõ quyền, nghĩa vụ và cơ chế bảo vệ pháp lý cho người dân, doanh nghiệp khi tham gia giao dịch hành chính điện tử. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc củng cố niềm tin xã hội, bảo đảm quá trình chuyển đổi số diễn ra an toàn, bền vững và phù hợp với các chuẩn mực quản trị hiện đại.

2.3. Hoàn thiện cơ chế thực thi pháp luật và tăng cường trách nhiệm pháp lý trong giải quyết thủ tục hành chính công trên môi trường số

Cùng với việc hoàn thiện nội dung pháp luật, cần đặc biệt chú trọng nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công. Pháp luật cần làm rõ trách nhiệm pháp lý của các chủ thể tham gia, bao gồm cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị vận hành hệ thống, cán bộ, công chức và các tổ chức cung cấp giải pháp công nghệ. Việc phân định rõ trách nhiệm sẽ góp phần tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính, hạn chế tình trạng né tránh trách nhiệm khi xảy ra sự cố hoặc sai sót trong quá trình xử lý thủ tục hành chính điện tử.

Đồng thời, cần hoàn thiện các cơ chế giám sát, kiểm tra và đánh giá việc thực thi pháp luật gắn với ứng dụng công nghệ số, bảo đảm sự minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước. Việc kết hợp giữa công cụ pháp lý và công cụ công nghệ trong giám sát hoạt động giải quyết thủ tục hành chính sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản trị công, đồng thời tạo nền tảng cho việc tiệm cận các chuẩn mực quốc tế về chính phủ số và dịch vụ công trực tuyến. Đây cũng là điều kiện quan trọng để pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công phát huy vai trò dẫn dắt và hỗ trợ phát triển bền vững trong kỷ nguyên số.

2.4. Hoàn thiện pháp luật gắn với phát triển nguồn nhân lực số và năng lực thực thi trong khu vực công

Một trong những điều kiện bảo đảm hiệu quả của pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công là năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức thực thi pháp luật. Do đó, cần hoàn thiện các quy định pháp luật theo hướng gắn trách nhiệm thực hiện chuyển đổi số với tiêu chuẩn năng lực số của đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt là đội ngũ trực tiếp tham gia giải quyết thủ tục hành chính. Pháp luật cần tạo cơ sở cho việc đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên về kỹ năng số, tư duy quản trị số và đạo đức công vụ trong môi trường số, qua đó nâng cao chất lượng thực thi pháp luật và hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

Bên cạnh đó, cần hoàn thiện các quy định pháp luật về cơ chế thu hút, sử dụng và đãi ngộ nguồn nhân lực công nghệ thông tin chất lượng cao trong khu vực công, đáp ứng yêu cầu xây dựng chính quyền số. Việc luật hóa các chính sách phát triển nguồn nhân lực số không chỉ góp phần khắc phục tình trạng thiếu hụt năng lực triển khai ở nhiều địa phương, mà còn bảo đảm tính bền vững của quá trình ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công, phù hợp với yêu cầu quản trị công hiện đại và hội nhập quốc tế.

2.5. Tăng cường tuyên truyền, phổ biến pháp luật và nâng cao nhận thức xã hội về giải quyết thủ tục hành chính công trên môi trường số

Cùng với việc hoàn thiện nội dung và cơ chế thực thi pháp luật, cần tăng cường tuyên truyền, phổ biến pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công, đặc biệt đối với các thủ tục liên quan đến doanh nghiệp, hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh. Việc tuyên

truyền cần được thực hiện đa dạng thông qua cổng dịch vụ công, nền tảng số, mạng xã hội chính thống và các phương tiện truyền thông hiện đại nhằm giúp người dân, doanh nghiệp hiểu đúng quy định pháp luật, hạn chế rủi ro trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường số. Đồng thời, cần nâng cao nhận thức xã hội về vai trò của chuyển đổi số trong cải cách hành chính, thúc đẩy việc sử dụng dịch vụ công trực tuyến và hình thành văn hóa pháp lý số, góp phần bảo đảm quá trình số hóa thủ tục hành chính diễn ra đồng bộ, hiệu quả và bền vững.

Kết luận

Ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công là xu hướng tất yếu trong tiến trình cải cách hành chính, xây dựng chính quyền số và nâng cao năng lực quản trị quốc gia trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và hội nhập quốc tế sâu rộng. Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy, pháp luật đã và đang đóng vai trò quan trọng trong việc định hình, dẫn dắt quá trình số hóa thủ tục hành chính, góp phần nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công, tăng cường tính công khai, minh bạch và cải thiện mức độ hài lòng của người dân, doanh nghiệp. Tuy nhiên, trước tốc độ phát triển nhanh chóng của công nghệ số và yêu cầu ngày càng cao của quản trị công hiện đại, khung pháp lý hiện hành vẫn còn bộc lộ những hạn chế nhất định về tính đồng bộ, tính dự báo và khả năng thích ứng.

Từ góc độ cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, chính quyền số và hội nhập quốc tế, bài viết đã làm rõ tầm quan trọng của pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công; đồng thời phân tích một cách có hệ thống thực trạng pháp lý và thực tiễn áp dụng, qua đó chỉ ra những khoảng trống pháp lý cần tiếp tục hoàn thiện. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất năm nhóm giải pháp trọng tâm, bao gồm hoàn thiện khung pháp lý đồng bộ, bổ sung các quy định điều chỉnh nội dung mới của chuyển đổi số, tăng cường hiệu quả thực thi và trách nhiệm pháp lý, phát triển nguồn nhân lực số trong khu vực công, cũng như đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật.

Việc triển khai đồng bộ và hiệu quả các giải pháp nêu trên không chỉ góp phần thúc đẩy cải cách thủ tục hành chính và nâng cao chất lượng dịch vụ công, mà còn tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho xây dựng chính quyền số, quản trị công hiện đại và hội nhập quốc tế bền vững. Trong dài hạn, hoàn thiện pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công sẽ là yếu tố then chốt để củng cố niềm tin xã hội, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp. Đặc biệt, trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc hoàn thiện pháp luật về ứng dụng công nghệ số trong giải quyết thủ tục hành chính công càng có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm sự kết nối hiệu quả giữa cấp tỉnh và cấp xã để nâng cao chất lượng phục vụ người dân, đồng thời đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương hiện đại trong kỷ nguyên số.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị (2024). *Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.*

2. Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết 59-NQ/TW ngày 24/01/2025 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế trong tình hình mới.*

3. Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát trển đất nước trong kỷ nguyên mới.*

4. Chính phủ (2010). *Nghị định 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính*

5. Chính phủ (2020). *Nghị định số 45/2020/NĐ-CP ngày 08/4/2020 của Chính phủ về thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử.*

6. Chính phủ (2020). *Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09/4/2020 của Chính phủ về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước đã đặt nền móng cho việc khai thác, chia sẻ dữ liệu phục vụ giải quyết thủ tục hành chính.*

7. Chính phủ (2025). *Nghị định số 118/2025/NĐ-CP ngày 9/6/2025 của Chính phủ về thực hiện thủ tục hành chính theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại Bộ phận Một cửa và Cổng Dịch vụ công quốc gia.*

8. Quốc hội (2025). *Luật Công nghiệp công nghệ số năm 2025.*

9. Quốc hội (2025). *Luật Chuyển đổi số năm 2025*

10. Thủ tướng Chính phủ (2021). *Quyết định số 942/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ số..*

11. Thủ tướng Chính phủ (2022). *Quyết định số 06/QĐ-TTg ngày 6/01/2022 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến năm 2030.*

12. Viện Nghiên cứu Chính sách và Phát triển Truyền thông và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (2025). *Đánh giá Cổng dịch vụ công cấp tỉnh và cấp quốc gia từ góc độ người dùng năm 2025.* Báo cáo nghiên cứu chính sách về quản trị và tham gia, do Viện Nghiên cứu Chính sách và Phát triển Truyền thông (IPS) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam phối hợp thực hiện. Hà Nội, Việt Nam: Tháng 08 năm 2025.

TÁC ĐỘNG CỦA VIỆC SÁP NHẬP ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH ĐẾN HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT TRONG VIỆC TẠO MÔI TRƯỜNG KINH DOANH LÀNH MẠNH - THỰC TIỄN TẠI THÀNH PHỐ CẦN THƠ

Phan Ngọc Yến[*]
Nguyễn Thị Hoàng Minh[**]

Tóm tắt: *Việc sắp xếp, sáp nhập đơn vị hành chính có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Quá trình này đồng thời tạo ra những tác động đáng kể đến hoạt động của doanh nghiệp, đặc biệt trong giai đoạn chuyển tiếp liên quan đến địa giới hành chính, cơ cấu quản lý và thủ tục pháp lý. Từ thực tiễn của thành phố Cần Thơ, bài viết làm rõ các tác động của việc sáp nhập đơn vị hành chính đối với doanh nghiệp và vai trò của pháp luật trong việc bảo đảm tính ổn định, liên tục của môi trường kinh doanh. Qua đó đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện, góp phần xây dựng môi trường đầu tư, kinh doanh lành mạnh, minh bạch và bền vững.*

Từ khoá: *sáp nhập đơn vị hành chính, doanh nghiệp, thành phố Cần Thơ…*

Abstract:*The reorganization and merger of administrative units play an important role in enhancing the effectiveness and efficiency of state governance. This process also exerts significant impacts on business activities, particularly during the transitional period involving changes in administrative boundaries, governance structures, and legal procedures. Drawing on the practical experience of Can Tho City, this article analyzes the impacts of administrative unit mergers on enterprises and examines the role of law in ensuring the stability and continuity of the business environment. On that basis, several solutions are proposed to improve the legal framework and enhance the effectiveness of implementation, thereby contributing to the development of a healthy, transparent, and sustainable investment and business environment.*

Keywords: *administrative unit merger; enterprises; Can Tho City…*

Giới thiệu

Quá trình đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước và hoàn thiện thể chế quản lý trong giai đoạn hiện nay đặt ra yêu cầu phải sắp xếp lại các đơn vị hành chính theo hướng tinh gọn, hợp lý và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Việc sáp nhập đơn vị hành chính, bao gồm cả đơn vị hành chính cấp tỉnh, vì vậy không chỉ là sự điều chỉnh về địa giới hay tổ chức hành chính, mà còn kéo theo

[*] ThS; Trường Chính trị thành phố Cần Thơ.
[**] ThS; Trường Chính trị thành phố Cần Thơ.

những thay đổi đáng kể về không gian quản lý nhà nước, phương thức điều hành và cấu trúc thể chế. Những biến đổi này tác động trực tiếp và sâu rộng đến các quan hệ kinh tế – xã hội, đặc biệt là hoạt động của các chủ thể trong nền kinh tế.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, doanh nghiệp giữ vai trò trung tâm của quá trình phát triển, là lực lượng trực tiếp tạo ra của cải vật chất, việc làm và nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Vì vậy, mọi điều chỉnh liên quan đến tổ chức hành chính và mô hình chính quyền địa phương đều cần được đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với yêu cầu bảo đảm môi trường đầu tư, kinh doanh ổn định, thông suốt và có khả năng dự báo. Trường hợp thiếu các cơ chế pháp lý phù hợp, quá trình sáp nhập đơn vị hành chính có thể làm phát sinh vướng mắc về thủ tục, gia tăng chi phí tuân thủ, tiềm ẩn rủi ro pháp lý và ảnh hưởng đến niềm tin của doanh nghiệp đối với môi trường kinh doanh.

Thành phố Cần Thơ được xác định là đô thị trung tâm, đầu mối giao thương, dịch vụ, khoa học – công nghệ và đào tạo của vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Việc mở rộng không gian hành chính và kinh tế của thành phố sau sáp nhập tạo điều kiện hình thành một thị trường nội vùng có quy mô lớn hơn và hệ thống kết nối liên vùng chặt chẽ hơn. Trên nền tảng đó, yêu cầu đặt ra là phải phát huy rõ nét hơn vai trò dẫn dắt và lan tỏa của Cần Thơ đối với phát triển kinh tế vùng, trong đó việc tạo lập môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi, lành mạnh và minh bạch cho doanh nghiệp giữ vai trò then chốt.

1. Thực tiễn sáp nhập đơn vị hành chính và tác động tới doanh nghiệp tại thành phố Cần Thơ

Từ ngày 1/7/2025, Thành phố Cần Thơ chính thức vận hành theo mô hình đơn vị hành chính mới được hình thành trên cơ sở sáp nhập thành phố Cần Thơ (cũ) với tỉnh Hậu Giang và tỉnh Sóc Trăng. Việc sáp nhập này đã đưa Cần Thơ trở thành một trong những đơn vị hành chính cấp tỉnh có quy mô lớn của cả nước, với diện tích tự nhiên khoảng 6.360,83 km², dân số trên 4 triệu người và hệ thống 103 đơn vị hành chính cấp xã, bao gồm 31 phường và 72 xã.

Không gian hành chính mới tạo nên một cấu trúc phát triển kinh tế – xã hội đa dạng, hội tụ đầy đủ các tiểu vùng sinh thái đặc trưng của Đồng bằng sông Cửu Long. Thành phố vừa có khu vực đô thị trung tâm phát triển mạnh về thương mại, dịch vụ, khoa học – công nghệ, vừa bao gồm các vùng sản xuất nông nghiệp, thủy sản quy mô lớn và không gian ven sông, ven biển gắn với logistics và kinh tế biển. Sự kết hợp này tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành các chuỗi giá trị liên vùng, nâng cao vai trò trung tâm logistics và trung tâm giao thương của Cần Thơ trong toàn vùng.

Về phương diện xã hội, quy mô dân số lớn và cơ cấu dân cư đa dạng sau sáp nhập đã mở rộng đáng kể thị trường lao động và thị trường tiêu dùng, tác động trực tiếp đến môi trường kinh doanh, đặc biệt là chất lượng cung ứng dịch vụ công và khả năng hỗ trợ doanh nghiệp. Hệ thống doanh nghiệp trên địa bàn Thành phố Cần Thơ có sự biến động rõ rệt cả về số lượng lẫn xu hướng phát triển. Sau ngày 1/7/2025, tình hình doanh nghiệp tại thành phố Cần Thơ ghi nhận sự phát triển mạnh mẽ với khoảng 4.635 doanh nghiệp đăng ký mới, tăng gần 50% so với năm 2024, tổng vốn đăng ký đạt hơn 30.000 tỉ đồng. Đến cuối năm 2025, thành phố có khoảng 25.000 doanh

nghiệp đang hoạt động[1].

Trên địa bàn thành phố Cần Thơ hiện đã hình thành hệ thống khu công nghiệp tương đối phát triển với tổng cộng 13 khu công nghiệp, trong đó có 9 khu đang đi vào hoạt động. Bên cạnh đó, thành phố còn có 3 cụm công nghiệp, một Trung tâm Điện lực Sông Hậu và một Trung tâm Điều hành khu công nghiệp Sông Hậu. Hoạt động sản xuất – kinh doanh trong các khu công nghiệp tiếp tục duy trì đà tăng trưởng tích cực, với tổng doanh thu năm 2025 ước đạt khoảng 165,9 nghìn tỷ đồng, cao hơn 13,84% so với năm trước. Số lượng lao động đang làm việc trong các khu công nghiệp đạt 96.755 người, phản ánh vai trò quan trọng của khu vực này đối với phát triển kinh tế và giải quyết việc làm trên địa bàn thành phố.

Quy mô không gian thị trường lớn hơn và khả năng kết nối chuỗi cung ứng được cải thiện đã tạo điều kiện cho một bộ phận doanh nghiệp mở rộng hoạt động, chuyển dịch từ quy mô nhỏ sang quy mô vừa, từ sản xuất – kinh doanh phân tán sang liên kết theo chuỗi giá trị. Xu hướng này thể hiện rõ trong các lĩnh vực chế biến nông – thủy sản, thương mại – dịch vụ và logistics. Tuy nhiên, phần lớn doanh nghiệp trên địa bàn vẫn là doanh nghiệp nhỏ và vừa, năng lực tài chính và quản trị còn hạn chế, nên chịu tác động rõ nét từ những thay đổi về địa giới hành chính, thủ tục pháp lý và hệ thống quản lý dữ liệu.

Trong giai đoạn chuyển tiếp sau sáp nhập, doanh nghiệp phải thực hiện điều chỉnh đồng loạt nhiều thông tin pháp lý liên quan đến đăng ký kinh doanh, địa chỉ trụ sở, đất đai, thuế, hóa đơn và quan hệ hợp đồng. Chi phí tuân thủ phát sinh và nguy cơ gián đoạn giao dịch là những khó khăn hiện hữu, đặc biệt đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa. Dù vậy, xét trong trung và dài hạn, nếu được hỗ trợ bởi hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch và cơ chế tổ chức thực hiện hiệu quả, việc sáp nhập đơn vị hành chính sẽ góp phần hình thành một môi trường kinh doanh có quy mô lớn hơn, mức độ liên thông cao hơn và năng lực thu hút đầu tư mạnh hơn so với giai đoạn trước.

2. Vai trò của pháp luật trong việc tạo môi trường kinh doanh lành mạnh cho doanh nghiệp Thành phố Cần Thơ

Quá trình sáp nhập đơn vị hành chính đã làm thay đổi căn bản không gian quản lý nhà nước, qua đó tác động trực tiếp đến môi trường hoạt động của doanh nghiệp trên địa bàn Thành phố Cần Thơ. Trước những biến đổi này, pháp luật luôn giữ vai trò đặc biệt quan trọng, không chỉ với tư cách là công cụ điều chỉnh các quan hệ kinh tế – hành chính, mà còn là nền tảng bảo đảm tính ổn định, an toàn và khả năng dự báo của môi trường kinh doanh, tạo cơ sở để doanh nghiệp yên tâm đầu tư và mở rộng hoạt động sản xuất – kinh doanh.

Trước hết, thực tiễn cho thấy doanh nghiệp trên địa bàn Thành phố Cần Thơ đang phải đối mặt với nhiều khó khăn và bất cập phát sinh trong giai đoạn hậu sáp nhập, phản ánh rõ những khoảng trống và hạn chế của khung pháp luật cũng như khâu tổ chức thực hiện. Nổi bật là tình trạng thiếu đồng bộ trong cập nhật và sử dụng thông tin pháp lý của doanh nghiệp giữa các cơ quan quản lý nhà nước. Nhiều doanh nghiệp đã hoàn tất thủ tục điều chỉnh địa chỉ trụ sở hoặc thông tin đăng ký kinh doanh theo đơn vị hành chính mới, nhưng dữ liệu tại cơ quan thuế, bảo hiểm xã hội, đất đai hoặc hệ thống hóa đơn điện tử chưa được cập nhật kịp thời, dẫn đến việc hồ sơ bị trả lại, kéo dài thời gian xử lý hoặc phát sinh yêu cầu bổ sung nhiều lần. Thực trạng này làm

1. https://laodong.vn/kinh-doanh/hon-4600-doanh-nghiep-moi-can-tho-hut-manh-dong-von-dau-tu-1638124.ldo

gia tăng chi phí tuân thủ và tiềm ẩn rủi ro pháp lý cho doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và vừa.

Cùng với đó, chi phí tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp có xu hướng gia tăng trong giai đoạn chuyển tiếp. Doanh nghiệp phải đồng thời thực hiện nhiều thủ tục điều chỉnh liên quan đến đăng ký kinh doanh, thuế, hóa đơn, con dấu, tài khoản ngân hàng, hợp đồng và các giấy phép chuyên ngành. Trong khi đó, các quy định pháp luật hiện hành chưa có cơ chế riêng hoặc quy trình liên thông đặc thù cho trường hợp sáp nhập đơn vị hành chính, khiến doanh nghiệp phải thực hiện thủ tục rời rạc ở nhiều cơ quan khác nhau. Đối với phần lớn doanh nghiệp tại Cần Thơ – vốn có quy mô nhỏ, năng lực tài chính hạn chế – những chi phí và rủi ro này tạo áp lực đáng kể, ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng duy trì và mở rộng hoạt động sản xuất – kinh doanh.

Một khó khăn khác là sự thiếu rõ ràng trong việc xác định hiệu lực pháp lý của giấy phép, hợp đồng và các chính sách ưu đãi gắn với địa bàn cũ. Trong một số lĩnh vực như đất đai, đầu tư, đấu thầu và hóa đơn điện tử, doanh nghiệp còn lúng túng khi xác định liệu các giấy tờ đã được cấp trước sáp nhập có tiếp tục được công nhận hay cần điều chỉnh lại. Việc thiếu hướng dẫn cụ thể, thống nhất theo từng lĩnh vực làm gia tăng nguy cơ vi phạm pháp luật không do lỗi chủ quan của doanh nghiệp, đồng thời ảnh hưởng đến niềm tin của nhà đầu tư vào tính ổn định của môi trường pháp lý địa phương.

Từ những khó khăn, bất cập nêu trên, có thể thấy vai trò của pháp luật trong việc tạo lập các điều kiện cho doanh nghiệp Cần Thơ phát triển sau sáp nhập là hết sức then chốt. Trước hết, pháp luật cần bảo đảm tính ổn định và liên tục pháp lý cho hoạt động kinh doanh. Nguyên tắc không làm gián đoạn hoạt động của doanh nghiệp phải được thể chế hóa rõ ràng thông qua việc kế thừa quyền, nghĩa vụ pháp lý, công nhận hiệu lực của giấy phép, hợp đồng và các quan hệ pháp lý đã phát sinh trước thời điểm sáp nhập, đồng thời quy định cụ thể cơ chế chuyển tiếp nhằm hạn chế tối đa rủi ro cho doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, pháp luật cần đóng vai trò dẫn dắt quá trình cải cách, đơn giản hóa và số hóa thủ tục hành chính theo hướng giảm chi phí tuân thủ và nâng cao hiệu quả phục vụ doanh nghiệp. Việc chuẩn hóa quy trình, tăng cường liên thông giữa các thủ tục đăng ký doanh nghiệp, thuế, bảo hiểm xã hội, đất đai và hóa đơn điện tử, cũng như thực hiện cơ chế "một lần khai báo – nhiều cơ quan sử dụng" là điều kiện quan trọng để doanh nghiệp nhanh chóng thích ứng với thay đổi địa giới hành chính. Đối với Thành phố Cần Thơ – đô thị trung tâm vùng với số lượng doanh nghiệp lớn và phân bố rộng – cải cách thủ tục gắn với chuyển đổi số không chỉ là yêu cầu kỹ thuật mà còn là giải pháp pháp lý mang tính nền tảng.

Đồng thời, pháp luật cần bảo đảm tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và cơ chế hỗ trợ doanh nghiệp trong giai đoạn hậu sáp nhập. Việc công khai đầy đủ, kịp thời thông tin về thủ tục, thời hạn giải quyết, phí – lệ phí và đầu mối chịu trách nhiệm giúp doanh nghiệp chủ động hơn trong hoạt động sản xuất – kinh doanh và giảm thiểu rủi ro pháp lý. Các cơ chế hỗ trợ như hướng dẫn tập trung, giải đáp vướng mắc, hoặc tạm thời chấp nhận hồ sơ trong thời gian chuẩn hóa thông tin có ý nghĩa quan trọng trong việc củng cố niềm tin của doanh nghiệp vào môi trường kinh doanh và năng lực điều hành của chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, cũng cần thẳng thắn nhìn nhận rằng hệ thống pháp luật và việc tổ chức thực hiện hiện nay vẫn còn những hạn chế nhất định, thể hiện ở việc một số quy định còn mang tính nguyên

tắc, thiếu hướng dẫn cụ thể cho tình huống sáp nhập đơn vị hành chính; cơ chế phối hợp và chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan quản lý chưa thật sự đồng bộ; năng lực số và mức độ sẵn sàng trong thực thi pháp luật giữa các khu vực trong thành phố mới còn chênh lệch. Những hạn chế này làm giảm hiệu quả của pháp luật trong việc hỗ trợ doanh nghiệp và cần tiếp tục được hoàn thiện trong thời gian tới.

Như vậy, trong bối cảnh Thành phố Cần Thơ mở rộng không gian phát triển sau sáp nhập, pháp luật giữ vai trò vừa là công cụ bảo đảm ổn định, vừa là động lực kiến tạo môi trường kinh doanh lành mạnh cho doanh nghiệp. Việc hoàn thiện khung pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện không chỉ góp phần tháo gỡ khó khăn trước mắt cho doanh nghiệp, mà còn tạo nền tảng quan trọng để doanh nghiệp Cần Thơ phát triển bền vững, nâng cao năng lực cạnh tranh trong trung và dài hạn.

3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật để tạo môi trường kinh doanh lành mạnh trên địa bàn Thành phố Cần Thơ

Thành phố Cần Thơ mở rộng không gian phát triển sau sáp nhập đơn vị hành chính đã đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật nhằm tạo lập môi trường kinh doanh lành mạnh, ổn định và có khả năng dự báo cao cho doanh nghiệp trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết. Do đó, cần thực hiện đồng bộ các nhóm giải pháp sau:

Trước hết, cần **hoàn thiện khung pháp luật về cơ chế chuyển tiếp và liên thông thủ tục hành chính** theo hướng lấy doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ, bảo đảm nguyên tắc ổn định pháp lý và hạn chế tối đa phát sinh thủ tục sau sáp nhập đơn vị hành chính. Trọng tâm là sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo hướng quy định cụ thể cơ chế chuyển tiếp pháp lý khi thay đổi địa giới hành chính. Trong đó, cần bổ sung điều khoản riêng khẳng định việc tự động kế thừa hiệu lực của giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, giấy phép kinh doanh, giấy phép con và các loại văn bản chấp thuận đã được cơ quan có thẩm quyền cấp trước thời điểm sáp nhập; đồng thời, công nhận liên tục hiệu lực pháp lý của hợp đồng, giao dịch dân sự - thương mại, quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp đã phát sinh hợp pháp trước đó.

Pháp luật cần quy định rõ nguyên tắc: "Việc thay đổi địa giới hành chính không làm phát sinh nghĩa vụ điều chỉnh lại toàn bộ hồ sơ pháp lý của doanh nghiệp, trừ trường hợp pháp luật chuyên ngành có quy định khác", qua đó giảm áp lực chi phí, tuân thủ và tránh gián đoạn hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Bên cạnh đó, cần quy định thống nhất cơ chế liên thông dữ liệu và chuyển đổi thông tin pháp lý của doanh nghiệp giữa các cơ quan đăng ký kinh doanh, thuế, bảo hiểm xã hội, ngân hàng, đất đai và các cơ quan quản lý chuyên ngành. Trên cơ sở đó, luật hoá yêu cầu ứng dụng công nghệ số trong quản lý và sử dụng hồ sơ theo nguyên tắc "một lần khai báo", đảm bảo doanh nghiệp không phải thực hiện lặp lại nhiều thủ tục chỉ vì thay đổi tên đơn vị hành chính hoặc địa chỉ sau sáp nhập.

Thứ hai, cần **đẩy mạnh số hóa và đồng bộ hóa cơ sở dữ liệu quản lý nhà nước liên quan trực tiếp đến doanh nghiệp**, xem đây là giải pháp trọng tâm để xử lý tình trạng phân tán, thiếu thống nhất thông tin giữa các cơ quan sau quá trình sắp xếp đơn vị hành chính. Trên phương diện pháp lý, cần sửa đổi, bổ sung Luật Doanh nghiệp 2020, nhất là các quy định về đăng ký doanh nghiệp như Điều 28 và Điều 30, theo hướng xác lập cơ chế cập nhật tự động thông tin doanh

nghiệp trên Hệ tống đăng ký doanh nghiệp quốc gia trong trường hợp thay đổi địa chỉ do điều chỉnh địa giới hành chính. Theo đó, doanh nghiệp không phải nộp hồ sơ đăng ký thay đổi, không phải thực hiện lại thủ tục hành chính riêng lẻ và được miễn lệ phí đăng ký thay đổi trong các trường hợp phát sinh từ quyết định hành chính Nhà nước.

Song song với việc hoàn thiện pháp luật. Nghị định 01/2021/NĐ-CP về đăng ký doanh nghiệp cần được sửa đổi theo hướng bổ sung cơ chế "cập nhật hàng loạt" dữ liệu doanh nghiệp trên cơ sở quyết định điều chỉnh địa giới hành chính hoặc sáp nhập đơn vị hành chính của cơ quan có thẩm quyền. Quy định pháp luật phải phân định rõ trách nhiệm của cơ quan có liên quan trong quản lý chuyên ngành đối với việc cập nhật, chia sẻ và khai thác dữ liệu theo thời gian thực; đặc biệt giao trách nhiệm chủ động cho Bộ, ngành trong rà soát, điều chỉnh và đồng bộ dữ liệu doanh nghiệp thay vì yêu cầu doanh nghiệp tự thực hiện từng thủ tục riêng biệt như hiện nay.

Thứ ba, cần **hoàn thiện các quy định pháp luật theo hướng khuyến khích đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số trong hoạt động của doanh nghiệp**, nhất là doanh nghiệp nhỏ và vừa – lực lượng chủ yếu ở địa phương. Chính sách pháp luật không chỉ dừng lại ở việc khuyến khích ứng dụng công nghệ số, thương mại điện tử, mô hình kinh tế nền tảng hay các phương thức quản trị hiện đại, mà còn phảo bảo đảm tính ổn định và an toàn pháp lý cho doanh nghiệp trong quá trình chuyển đổi. Theo hướng đó, cần sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý thuế 2019 nhằm thiết lập cơ chế tự động cập nhật thông tin người nộp thuế khi có thay đổi địa giới hành chính hoặc điều chỉnh địa chỉ doanh nghiệp theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cùng với đó, pháp luật cần quy định nguyên tắc không xử phạt vi phạm hành chính đối với các sai lệch thông tin phát sinh trong giai đoạn chuyển tiếp nếu doanh nghiệp khống có lỗi cố ý hoặc không chậm trễ trong việc phối hợp cập nhật dữ liệu.

Để đảm bảo thống nhất trong quản lý số, Nghị định số 123/2020/NĐ-CP về hoá đơn điện tử và các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính cần được bổ sung quy định cho phép doanh nghiệp tiếp tục sử dụng hoá đơn điện tử theo địa chỉ cũ trong thười gian chuyển tiếp sau sáp nhập hoặc điều chỉnh đơn vị hành chính, tránh làm gián đaonj hoạt động sản xuất, kinh doanh và phát sinh chi phí chuyển đổi không cần thiết. Các văn abnr hướng dẫn cũng cần quy định rõ thời hạn, lộ trình và trách nhiệm phối hợp trong việc đồng bộ dữ liệu giữa cơ quan thuế, cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan bảo hiểm xã hội nhằm đảm bảo dữ liệu doanh nghiệp được thống nhất trên toàn quốc.

Việc hoàn thiện các quy định nêu trên không chỉ hỗ trợ doanh nghiệp giảm áp lực thủ tục hành chính, tiết kiệm chi phí tuân thủ mà còn góp phần hình thành môi trường pháp lý ổn định, minh bạch và thích ứng vưới tiến trình chuyển đổi số quốc gia. Đây cũng là điều kiện quan trọng để doanh nghiệp mạnh dạn đầu tư công ngệ, nâng cao năng lực cạnh trang và hạn chế rủi ro pháp lý trong thời điểm hệ thống quản lý hành chính đang có nhiều thay đổi do quá trình sắp xếp đơn vị hành chính.

Thứ tư, cần **tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và cơ chế hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp thông qua ứng dụng công nghệ thông tin** và hoàn thiện nền tảng quản trị số trong hoạt động quản lý nhà nước. Theo đó, pháp luật phải yêu cầu các cơ quan nhà nước công khai đầy đủ, kịp thời và thống nhất trên môi trường số các các quy định pháp luật. trình tự thủ tục, thời hạn giải quyết, phí và lệ phí liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp; đồng thời thiết

lập các kênh tương tác trực tuyến để tiếp nhận, xử lý và phản hồi kiến nghị của doanh nghiệp một cách minh bạch, có thể theo dõi và giám sát được. Việc hoàn thiện cơ chế này đặc biệt cần thiết trong tình hình có sự thay đổi, điều chỉnh đơn vị hành chính như hiện nay, điều đó có thể làm phát sinh tình trạng chồng chéo, thiếu thống nhất hoặc chậm cập nhật thông tin giữa các cơ quan.

Thứ năm, cần **hoàn thiện pháp luật về tổ chức thực thi và phối hợp liên ngành trong quản trị nhà nước ở địa phương** nhằm bảo đảm tính thống nhất, thông suốt và hiệu quả trong giải quyết thủ tục hành chính cho doanh nghiệp sau quá trình sáp nhập. Pháp luật phải quy định rõ trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan quản lý trong xử lý các thủ tục liên quan; khắc phục tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, xử lý chồng chéo hoặc thiếu nhất quán giữa các cơ quan. Trên nền tảng đó, cần sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn theo hướng gắn chặt trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm người đứng đầu với kết quả giải quyết thủ tục hành chính cho doanh nghiệp, đặc biệt trong giai đoạn chuyển tiếp như hiện nay.

Cơ chế đánh giá trách nhiệm cần được thực hiện trên môi trường số, thông qua hệ thống theo dõi tiến độ xử lý hồ sơ, thời gian giải quyết, mức độ hài lòng của doanh nghiệp và khả năng phối hợp liên thông giữa các cơ quan. Việc xác định rõ trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm công vụ của từng cá nhân, tổ chức không chỉ góp phần nâng cao kỷ luật hành chính mà còn tạo động lực thúc đẩy cải cách hành chính theo hướng minh bạch và trách nhiệm hơn.

Cuối cùng, cần **hoàn thiện các quy định pháp luật nhằm tạo điều kiện để doanh nghiệp chủ động thích ứng với các rủi ro từ điều kiện tự nhiên, biến đổi khí hậu và các tác động phát sinh từ quá trình điều chỉnh không gian quản lý,** thông qua thúc đẩy ứng dụng khoa học – công nghệ và đổi mới sáng tạo trong sản xuất, kinh doanh. Đối với các thành phố trung tâm như thành phố Cần Thơ, yêu cầu này càng trở nên cấp thiết khi doanh nghiệp không chỉ đối mặt với áp lực thích ứng về thể chế sau sáp nhập mà còn phải nâng cao khả năng chống chịu trước các tác động của biến đổi khí hậu, ngập lụt, xâm nhập mặn và sự dịch chuyển của chuỗi cung ứng. Vì vậy, pháp luật cần thiết lập cơ chế hỗ trợ đủ mạnh để khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào công nghệ sản xuất xanh, công nghệ tiết kiệm năng lượng, giải pháp quản trị rủi ro và mô hình phát triển bền vững. Do đó, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Hộ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa 2017 theo hướng mở rộng chính sách hỗ trợ đối với các chi phí tuân thủ pháp luật phát sinh trong điều kiện mới. Đồng thời, pháp luật cần bổ sung quy định về cung cấp dịch vụ tư vấn pháp lý miễn phí cho doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và vừa trong giai đoạn chuyển tiếp để giúp doanh nghiệp kịp thời thích ứng với những thay đổi của môi trường pháp lý và hạn chế rủi ro phát sinh do thiếu thông tin hoặc hiểu chưa đầy đủ về quy định mới. Những chính sách này không chỉ giúp doanh nghiệp giảm áp lực chi phí trong ngắn hạn mà còn tạo nền tảng để nâng cao năng lực cạnh tranh, tăng khả năng chống chịu trước biến động từ môi trường tự nhiên và thể chế, qua đó phát triển ổn định, bền vững trong không gian kinh tế mới của thành phố.

Nhìn chung, việc hoàn thiện pháp luật để tạo môi trường kinh doanh lành mạnh trên địa bàn thành phố Cần Thơ cần được thực hiện một cách đồng bộ, nhất quán và lấy chuyển đổi số, đổi mới sáng tạo làm trục xuyên suốt. Đây không chỉ là giải pháp tháo gỡ những khó khăn, bất cập trước mắt của doanh nghiệp, mà còn là nền tảng quan trọng để xây dựng một môi trường đầu tư, kinh doanh minh bạch, hiện đại và bền vững, phù hợp với vai trò trung tâm kinh tế của Cần Thơ trong vùng Đồng bằng sông Cửu Long.

Kết luận

Sau thời gian sáp nhập, thành phố Cần Thơ cho thấy quá trình này đã và đang tạo ra những tác động sâu rộng đến môi trường đầu tư, kinh doanh và hoạt động của doanh nghiệp trên địa bàn thành phố. Những thay đổi về không gian quản lý, cơ cấu tổ chức và phương thức điều hành đã mở ra nhiều cơ hội mới cho phát triển kinh tế – xã hội, đồng thời cũng phát sinh không ít khó khăn, thách thức đối với doanh nghiệp trong việc thích ứng với hệ thống pháp lý, thủ tục hành chính và môi trường cạnh tranh ngày càng cao.

Thực tiễn cho thấy tác động của việc sáp nhập đơn vị hành chính đối với doanh nghiệp mang tính đa chiều, trong đó lợi ích dài hạn chỉ có thể được phát huy khi môi trường pháp lý bảo đảm tính ổn định, liên tục và minh bạch. Những vướng mắc trong giai đoạn chuyển tiếp, đặc biệt là tình trạng thiếu đồng bộ dữ liệu, chồng chéo thủ tục và gia tăng chi phí tuân thủ, đã ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động và niềm tin của doanh nghiệp. Điều này đặt ra yêu cầu phải phát huy vai trò điều tiết và kiến tạo của pháp luật trong việc bảo đảm môi trường kinh doanh thông suốt, an toàn và có khả năng dự báo.

Trước tình hình đó, việc bảo đảm hiệu lực pháp lý liên tục, đẩy mạnh cải cách và số hóa thủ tục hành chính, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước có ý nghĩa quyết định đối với việc giảm chi phí tuân thủ, hạn chế rủi ro pháp lý và nâng cao chất lượng phục vụ doanh nghiệp. Đồng thời, hoàn thiện pháp luật gắn với ứng dụng khoa học – công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số không chỉ hỗ trợ doanh nghiệp thích ứng với bối cảnh quản trị mới mà còn góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế địa phương.

Có thể khẳng định, việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi, lấy doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ, sẽ là cơ sở quan trọng để xây dựng môi trường đầu tư, kinh doanh ổn định, minh bạch và bền vững, qua đó góp phần thúc đẩy thành phố Cần Thơ phát triển tương xứng với vai trò trung tâm động lực của vùng Đồng bằng sông Cửu Long trong giai đoạn tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2025), Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025, Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII.

2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2026). *Kết luận số 18-KL/TW ngày 02/4/2026 về Kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội, tài chính quốc gia và vay, trả nợ công, đầu tư công trung hạn 5 năm 2026 – 2030 gắn với thực hiện mục tiêu phấn đấu tăng trưởng "hai con số".*

3. Ban Nghiên cứu Phát triển kinh tế tư nhân (2024). *Báo cáo tổng hợp vướng mắc và kiến nghị về quy định pháp luật chồng chéo.* Hội đồng Tư vấn cải cách thủ tục hành chính của Thủ tướng Chính phủ.Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân.*

4. Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân.*

5. Chính phủ (2026). *Nghị quyết số 19/2026/NQ-CP ngày 29/4/2026 về cắt giảm, phân cấp, đơn giản hóa thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh thuộc phạm vi quản lý của Bộ Công Thương.*

6. Chính phủ ban hành 8 nghị quyết cắt giảm, phân cấp, đơn giản hóa thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh. https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/chinh-phu-ban-hanh-8-nghi-quyet-cat-giam-phan-cap-don-gian-hoa-tthc-dieu-kien-kinh-doanh-119260430090811558.htm

7. Cục Thống kê (2025). *Công bố tình hình kinh tế – xã hội quý IV và cả năm 2025.* https://nhandan.vn/lan-dau-tien-cong-bo-so-lieu-thong-ke-khoa-hoc-cong-nghe-doi-moi-sang-tao-gan-voi-kinh-te-so post935287.html.

8. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV. Tập I.* H. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật.

9. Kinh tế tư nhân – động lực của nền kinh tế và tiến bộ xã hội. https://nhandan.vn/kinh-te-tu-nhan-dong-luc-cua-nen-kinh-te-va-tien-bo-xa-hoi-post881726.html.

10. Nâng cao vai trò của doanh nghiệp khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/09/23/nang-cao-vai-tro-cua-doanh-nghiep-khoi-nghiep-doi-moi-sang-tao-trong-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc

11.Sở Nội vụ thành phố Cần Thơ (2025), Thông báo số 864/TB-SNV ngày 14/4/2025 về việc cung cấp thông tin sắp xếp đơn vị hành chính cấp xã, cấp tỉnh trên địa bàn thành phố Cần Thơ. Cần Thơ.

12. Thành ủy thành phố Cần Thơ (2025), Báo cáo chính trị số 109-BC/TU ngày 27/9/2025 trình Đại hội đại biểu Đảng bộ thành phố Cần Thơ lần thứ I, nhiệm kỳ 2025–2030. Cần Thơ.

13. Toàn văn Phát biểu bế mạc Hội nghị Trung ương Đảng 14 khoá XIII của Tổng Bí thư Tô Lâm. https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn.

14. Toàn văn Phát biểu chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm tại Hội nghị toàn quốc nghiên cứu, học tập, quán triệt và triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng. https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn.

15. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2025), Nghị quyết số 1668/NQ-UBTVQH15 ngày 16/6/2025 về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp xã của thành phố Cần Thơ năm 2025. Hà Nội.

16. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2025), Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 của Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh (dẫn chiếu căn cứ pháp lý trong Nghị quyết 1668/NQ-UBTVQH15). Hà Nội.

NHỮNG THÁCH THỨC VÀ ĐỊNH HƯỚNG VỀ CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH Ở ĐỊA PHƯƠNG TRONG BỐI CẢNH THỰC HIỆN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Thị Ngọc Tuyết Phương[*]
Nguyễn Thị Hoàng Minh[**]

Tóm tắt: *Việc chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang hai cấp là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị. Trong tiến trình này, cải cách thủ tục hành chính (CCTTHC) được xác định là khâu đột phá, then chốt để xây dựng nền hành chính vì nhân dân phục vụ. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai CCTTHC ở địa phương trong bối cảnh mới đã và đang đặt ra nhiều thách thức đa chiều, từ thể chế, năng lực tổ chức, nguồn nhân lực đến hạ tầng công nghệ thông tin và nhận thức xã hội. Bài viết phân tích những thách thức chủ yếu dưới góc độ lý luận và thực tiễn, trên cơ sở đó đề xuất một số định hướng và giải pháp nhằm đẩy mạnh CCTTHC, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương hai cấp ở nước ta hiện nay.*

Từ khóa: *Cải cách thủ tục hành chính; chính quyền địa phương hai cấp; chuyển đổi số; dịch vụ công; quản trị công.*

Abstract: *The transition from a three-tier local government model to a two-tier one is a major policy of the Party and the State aimed at streamlining the organizational apparatus and improving the effectiveness and efficiency of the political system. In this process, administrative procedure reform (APR) is identified as a breakthrough and a pivotal lever for building a people-centered, service-oriented public administration. However, the practical implementation of APR at the local level in the new context poses multidimensional challenges, ranging from institutional frameworks, organizational capacity, human resources, to information technology infrastructure and social awareness. This article analyzes the key challenges from both theoretical and practical perspectives and, on that basis, proposes several orientations and solutions to promote APR, thereby contributing to improving the effectiveness of two-tier local governments in Viet Nam today.*

Keywords: *Administrative procedure reform; two-tier local government; digital transformation; public services; public governance.*

Giới thiệu

Cải cách hành chính nói chung, cải cách thủ tục hành chính nói riêng luôn được Đảng và Nhà nước xác định là một trong những nhiệm vụ trọng tâm, xuyên suốt tiến trình xây dựng và hoàn

[*] ThS; Trường Chính trị tỉnh Cà Mau.
[**] ThS; Trường Chính trị Thành phố Cần Thơ.

thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quan điểm này được thể hiện nhất quán trong nhiều văn kiện của Đảng, đặc biệt là Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, trong đó nhấn mạnh yêu cầu xây dựng nền hành chính dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, phục vụ nhân dân và phát triển đất nước.

Trên phương diện pháp lý, Hiến pháp năm 2013 khẳng định chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; bảo đảm nguyên tắc phân công, phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Trung ương và địa phương. Luật Tổ chức chính quyền địa phương (đã được sửa đổi, bổ sung) và các văn bản hướng dẫn thi hành là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.

Trong bối cảnh đó, việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp là bước đi cụ thể hóa chủ trương của Đảng về sắp xếp tổ chức bộ máy tinh gọn, giảm tầng nấc trung gian, tăng cường phân cấp, phân quyền, phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của chính quyền cơ sở trong quản lý nhà nước.

1. Những thách thức trong cải cách thủ tục hành chính ở địa phương

Theo Nghị định số 63/2010/NĐ-CP, *thủ tục hành chính được hiểu là trình tự, cách thức thực hiện, hồ sơ và yêu cầu, điều kiện do cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền quy định để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến cá nhân, tổ chức*[1]. Vì vậy, cải cách thủ tục hành chính là quá trình rà soát, đơn giản hóa, công khai, minh bạch và hiện đại hóa các thủ tục này nhằm giảm chi phí, thời gian và tạo thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp. Khái niệm này hẹp hơn cải cách hành chính nói chung, bởi cải cách hành chính còn bao gồm cải cách thể chế, tổ chức bộ máy, công vụ, tài chính công và xây dựng chính phủ điện tử, chính phủ số.

Những thách thức trong CCTTHC ở địa phương hiện nay cần được nhìn nhận trong mối quan hệ chặt chẽ với yêu cầu đổi mới tổ chức bộ máy, phân cấp, phân quyền và xây dựng chính quyền địa phương hai cấp theo các nghị quyết, kết luận của Đảng. Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW Hội nghị Trung ương 6 khóa XII đã đặt ra yêu cầu sắp xếp tổ chức bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; đồng thời nhấn mạnh trách nhiệm của chính quyền cơ sở trong cung ứng dịch vụ công và giải quyết thủ tục hành chính cho người dân. Trong bối cảnh đó, CCTTHC ở địa phương bộc lộ nhiều vấn đề cần được phân tích một cách toàn diện.

1.1. Thách thức về thể chế, thẩm quyền pháp lý và sự phối hợp liên ngành

Một trong những thách thức lớn hiện nay không chỉ nằm ở khâu tổ chức thực hiện, mà còn xuất phát từ yêu cầu tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp luật sau khi chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 đã xác lập cơ sở pháp lý cho tổ chức chính quyền địa phương trong bối cảnh mới và có hiệu lực từ ngày 16/6/2025. Tuy nhiên, nhiều luật chuyên ngành và văn bản hướng dẫn vẫn cần được rà soát, sửa đổi, bổ sung để bảo đảm thống nhất với mô hình không còn cấp huyện từ ngày 01/7/2025.

Trên thực tế, một số lĩnh vực có tần suất giải quyết thủ tục hành chính cao như đất đai, xây dựng, đăng ký kinh doanh, hộ tịch, bảo trợ xã hội… vẫn đặt ra yêu cầu phân định rõ hơn thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã. Chẳng hạn, trong lĩnh vực đất đai, Luật Đất đai 2024 và Nghị định

1. Nghị định số 63/2010/NĐ-CP, ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tuch hành chính.

số 101/2024/NĐ-CP đã quy định về đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; sau đó, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai. Điều này cho thấy pháp luật đã có bước điều chỉnh, nhưng vẫn cần tiếp tục cụ thể hóa trách nhiệm của UBND cấp xã, cơ quan chuyên môn cấp tỉnh và cơ chế phối hợp liên thông trong từng nhóm thủ tục cụ thể.

Tương tự, trong lĩnh vực xây dựng, quy hoạch đô thị và nông thôn, các nghị định về phân quyền, phân cấp và phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp đã được ban hành, như Nghị định số 140/2025/NĐ-CP, Nghị định số 144/2025/NĐ-CP và Nghị định số 145/2025/NĐ-CP. Tuy nhiên, nếu các quy định này không được hướng dẫn thống nhất đến cấp cơ sở thì dễ phát sinh tình trạng lúng túng trong xác định cơ quan tiếp nhận, cơ quan thẩm định, cơ quan phê duyệt và cơ quan chịu trách nhiệm cuối cùng đối với hồ sơ của người dân, doanh nghiệp.

Ngoài ra, Luật Giao dịch điện tử năm 2023 đã ghi nhận giá trị pháp lý của thông điệp dữ liệu và tạo nền tảng cho việc xử lý hồ sơ hành chính trên môi trường điện tử. Tuy nhiên, trong thực tiễn, việc liên thông dữ liệu, tái sử dụng dữ liệu đã có, công nhận hồ sơ điện tử và kết quả giải quyết thủ tục hành chính điện tử vẫn cần được quy định chi tiết, thống nhất hơn trong các luật chuyên ngành và quy trình nội bộ của từng lĩnh vực. Nếu không, người dân vẫn có thể bị yêu cầu nộp lại bản giấy hoặc cung cấp lại thông tin đã có trong cơ sở dữ liệu nhà nước, làm giảm hiệu quả cải cách thủ tục hành chính.

Như vậy, thách thức thể chế hiện nay không nên được hiểu chung chung là "pháp luật còn bất cập", mà cần xác định cụ thể hơn là: một số quy định về thẩm quyền, quy trình liên thông, trách nhiệm công khai, chia sẻ dữ liệu và trách nhiệm giải trình chưa được cụ thể hóa đầy đủ trong điều kiện chính quyền địa phương hai cấp. Đây là cơ sở để đặt ra yêu cầu rà soát, sửa đổi, bổ sung các luật và văn bản dưới luật có liên quan, bảo đảm cải cách thủ tục hành chính có nền tảng pháp lý rõ ràng, đồng bộ và khả thi.

1.2. Thách thức về năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cấp xã là cấp hành chính trực tiếp, thường xuyên tiếp xúc với người dân và doanh nghiệp, đồng thời là nơi tổ chức thực hiện phần lớn các thủ tục hành chính liên quan đến đời sống hằng ngày. Do đó, đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã giữ vai trò đặc biệt quan trọng, mang tính quyết định đối với hiệu quả cải cách thủ tục hành chính ở địa phương.

Tuy nhiên, trên thực tế, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã hiện nay còn bộc lộ nhiều hạn chế và chưa đồng đều giữa các địa phương. Ở một số vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế – xã hội khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vẫn còn tình trạng cán bộ, công chức chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu về trình độ chuyên môn và kỹ năng nghiệp vụ. Nhiều cán bộ còn lúng túng trong việc thực hiện các quy trình thủ tục hành chính mới, đặc biệt là các thủ tục có sự tích hợp, liên thông giữa các lĩnh vực hoặc giữa các cấp chính quyền.

Bên cạnh đó, kỹ năng ứng dụng công nghệ thông tin của một bộ phận cán bộ, công chức cấp xã còn hạn chế. Việc sử dụng các phần mềm quản lý hồ sơ, cổng dịch vụ công trực tuyến, chữ ký số hoặc xử lý hồ sơ trên môi trường mạng chưa thực sự thành thạo, ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng giải quyết thủ tục hành chính cho người dân. Kỹ năng giao tiếp hành chính, kỹ năng

hướng dẫn, giải thích quy định pháp luật cho người dân ở một số trường hợp cũng chưa đáp ứng yêu cầu, nhất là đối với các đối tượng yếu thế, người cao tuổi hoặc người ít tiếp cận công nghệ.

Ngoài ra, công tác cập nhật, nghiên cứu và nắm bắt kịp thời các quy định pháp luật mới, các thủ tục hành chính được sửa đổi, bổ sung của một số cán bộ, công chức cấp xã còn chưa chủ động và thường xuyên. Điều này dẫn đến tình trạng giải thích chưa thống nhất, hướng dẫn chưa đầy đủ, thậm chí xảy ra sai sót trong quá trình tiếp nhận và xử lý hồ sơ, làm kéo dài thời gian giải quyết hoặc buộc người dân phải bổ sung, điều chỉnh hồ sơ nhiều lần.

Không chỉ dừng lại ở năng lực chuyên môn, một thách thức đáng chú ý khác là tinh thần trách nhiệm và thái độ phục vụ của một bộ phận cán bộ, công chức cấp xã chưa thực sự phù hợp với yêu cầu xây dựng nền hành chính phục vụ, lấy người dân làm trung tâm. Ở một số nơi vẫn còn biểu hiện gây phiền hà, thiếu tận tình trong hướng dẫn, thậm chí có biểu hiện sách nhiễu trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính. Những hạn chế này không chỉ làm giảm hiệu quả cải cách thủ tục hành chính, mà còn tác động tiêu cực đến niềm tin của người dân đối với cơ quan hành chính nhà nước và chính quyền cơ sở.

1.3. Thách thức về hạ tầng công nghệ thông tin và chuyển đổi số

Chuyển đổi số được xem là giải pháp đột phá quan trọng để nâng cao hiệu quả CCTTHC trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp hiện nay. Tuy nhiên, hạ tầng công nghệ thông tin ở nhiều địa phương, nhất là ở cấp xã, vẫn còn hạn chế. Hệ thống mạng, trang thiết bị công nghệ thông tin ở một số địa phương chưa đáp ứng yêu cầu triển khai đồng bộ các dịch vụ công trực tuyến mức độ cao. Đường truyền internet thiếu ổn định, phần mềm nghiệp vụ chưa thống nhất, thường xuyên xảy ra lỗi kỹ thuật, ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng giải quyết thủ tục hành chính. Ngoài ra, việc xây dựng và kết nối các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành với hệ thống thông tin của địa phương chưa hoàn thiện. Dữ liệu còn phân tán, thiếu tính liên thông, chia sẻ, khiến cho mục tiêu "một lần khai báo, nhiều lần sử dụng" chưa được thực hiện đầy đủ và kịp thời.

1.4. Thách thức về nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất

Nguồn lực tài chính là yếu tố quan trọng đảm bảo cho việc triển khai CCTTHC một cách có hiệu quả. Tuy nhiên, trong điều kiện ngân sách nhà nước còn hạn hẹp, việc bố trí kinh phí cho cải cách hành chính ở cấp xã chưa tương xứng với yêu cầu và nhiệm vụ. Thực tiễn triển khai cho thấy, tại không ít địa phương, nguồn vốn đầu tư cho cơ sở vật chất phục vụ cải cách thủ tục hành chính còn thiếu và chưa tập trung. Nhiều trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã chưa được đầu tư đồng bộ; không gian làm việc hạn chế, bố trí thiếu hợp lý, chưa hình thành đầy đủ các khu vực chức năng cần thiết như khu tiếp nhận và trả kết quả theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông. Hệ thống trang thiết bị phục vụ tiếp nhận và xử lý hồ sơ hành chính, bao gồm máy tính, máy quét, hạ tầng mạng, phần mềm chuyên dụng và các thiết bị hỗ trợ người dân, phần lớn còn lạc hậu, chưa đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa nền hành chính.

Việc xây dựng môi trường làm việc thân thiện, chuyên nghiệp và thuận tiện cho người dân khi thực hiện giao dịch hành chính tại một số địa phương vẫn chưa được chú trọng đúng mức. Không gian giao dịch chưa bảo đảm đầy đủ các yếu tố công khai, minh bạch; điều kiện hỗ trợ đối với người cao tuổi, người khuyết tật hoặc người có hạn chế trong tiếp cận công nghệ thông tin còn thiếu. Thực trạng này làm giảm mức độ hài lòng của người dân, đồng thời cản trở việc triển

khai hiệu quả các mô hình cải cách thủ tục hành chính gắn với chuyển đổi số và cung cấp dịch vụ công trực tuyến.

Những hạn chế về nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất không chỉ tác động trực tiếp đến tiến độ, chất lượng giải quyết thủ tục hành chính mà còn ảnh hưởng đến hình ảnh, uy tín của chính quyền cơ sở trong nhận thức của người dân. Điều kiện làm việc chưa được bảo đảm khiến đội ngũ cán bộ, công chức gặp khó khăn trong việc phát huy năng lực, trong khi người dân phải đối mặt với nhiều bất tiện khi thực hiện quyền và nghĩa vụ hành chính. Đây là thách thức đáng kể đối với quá trình cải cách thủ tục hành chính ở địa phương trong bối cảnh triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay.

1.5. Thách thức về nhận thức và thói quen của người dân, doanh nghiệp

Mặc dù công tác CCTTHC trong thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả tích cực, góp phần đơn giản hóa quy trình, rút ngắn thời gian giải quyết và nâng cao chất lượng phục vụ, song nhận thức và thói quen của một bộ phận người dân và doanh nghiệp vẫn đang là rào cản không nhỏ đối với việc triển khai hiệu quả các nội dung cải cách, đặc biệt là việc cung cấp và sử dụng dịch vụ công trực tuyến.

Thực tế cho thấy, nhiều người dân, nhất là người cao tuổi, người sinh sống ở khu vực có điều kiện kinh tế – xã hội khó khăn, vẫn chưa hình thành thói quen sử dụng các dịch vụ công trên môi trường điện tử. Một bộ phận người dân còn hạn chế về kỹ năng số, thiếu điều kiện tiếp cận công nghệ thông tin, đồng thời có tâm lý e ngại, thiếu tin tưởng vào tính an toàn, chính xác của các giao dịch điện tử. Do đó, họ vẫn ưu tiên lựa chọn phương thức nộp hồ sơ trực tiếp tại cơ quan hành chính nhà nước, dù các thủ tục đã được cung cấp dưới hình thức trực tuyến.

Đối với doanh nghiệp, đặc biệt là các hộ kinh doanh nhỏ lẻ, doanh nghiệp siêu nhỏ ở địa phương, việc tiếp cận và sử dụng dịch vụ công trực tuyến cũng chưa thực sự phổ biến. Một số doanh nghiệp chưa nhận thức đầy đủ về lợi ích lâu dài của việc thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường số, trong khi lại lo ngại về chi phí, thời gian học hỏi và thay đổi cách thức làm việc truyền thống. Những yếu tố này khiến mức độ tham gia của doanh nghiệp vào quá trình cải cách thủ tục hành chính chưa đạt được như kỳ vọng.

Bên cạnh đó, công tác tuyên truyền, phổ biến và hướng dẫn về CCTTHC và dịch vụ công trực tuyến tại một số địa phương còn mang tính hình thức, chưa thực sự hiệu quả. Nội dung tuyên truyền chưa được thiết kế phù hợp với từng nhóm đối tượng cụ thể; hình thức triển khai còn đơn điệu, chủ yếu dựa vào văn bản hoặc thông báo hành chính, trong khi thiếu các hình thức trực quan, dễ hiểu như hướng dẫn trực tiếp, video minh họa, hoặc hỗ trợ tại chỗ cho người dân. Điều này làm cho nhiều người dân chưa nắm rõ quy trình, cách thức thực hiện dịch vụ công trực tuyến, dẫn đến tâm lý ngại thay đổi và thiếu chủ động tiếp cận.

Hệ quả là số lượng hồ sơ được nộp trực tiếp tại bộ phận "một cửa" cấp xã vẫn còn lớn, gây áp lực cho đội ngũ cán bộ, công chức trong việc tiếp nhận và xử lý hồ sơ, đồng thời làm giảm hiệu quả của các giải pháp cải cách thủ tục hành chính gắn với chuyển đổi số. Đây là một trong những thách thức quan trọng cần được quan tâm giải quyết nhằm nâng cao hiệu quả cải cách thủ tục hành chính ở địa phương trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay.

1.6. So sánh thách thức cải cách thủ tục hành chính trong mô hình ba cấp và hai cấp

Để làm nổi bật tính đặc thù của bối cảnh hiện nay, có thể khái quát sự thay đổi thách thức trong cải cách thủ tục hành chính như sau:

Tiêu chí	Mô hình ba cấp trước đây	Mô hình hai cấp hiện nay	Vấn đề pháp lý cần xử lý
Thẩm quyền giải quyết	Nhiều thủ tục được phân bổ qua cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; cấp huyện là tầng trung gian quan trọng.	Cấp huyện kết thúc hoạt động, nhiều nhiệm vụ phải chuyển về cấp tỉnh hoặc cấp xã.	Rà soát các luật chuyên ngành còn giao thẩm quyền cho cấp huyện để sửa đổi hoặc quy định rõ cơ quan kế thừa thẩm quyền.
Quy trình liên thông	Hồ sơ đi qua nhiều tầng nấc, thời gian kéo dài nhưng tương đối quen thuộc về đầu mối xử lý.	Giảm tầng nấc nhưng tăng áp lực cho cấp xã và yêu cầu kết nối dữ liệu trực tiếp với cấp tỉnh.	Quy định rõ trách nhiệm phối hợp, thời hạn xử lý từng bước và hậu quả pháp lý khi một khâu liên thông chậm trễ.
Năng lực cấp cơ sở	Cấp xã chủ yếu tiếp nhận, xác minh ban đầu hoặc thực hiện nhóm thủ tục đơn giản.	Cấp xã phải xử lý nhiều thủ tục phức tạp hơn, nhất là khi được phân cấp, ủy quyền.	Gắn tiêu chuẩn vị trí việc làm với năng lực pháp lý, năng lực số và trách nhiệm giải trình trong giải quyết TTHC.
Chuyển đổi số	Dịch vụ công trực tuyến triển khai nhưng còn song song với hồ sơ giấy.	Hồ sơ số, dữ liệu dùng chung và giải quyết không phụ thuộc địa giới hành chính trở thành yêu cầu trọng tâm.	Bổ sung quy định về giá trị pháp lý của hồ sơ số, xử lý lỗi hệ thống, tái sử dụng dữ liệu và không yêu cầu nộp lại giấy tờ đã có.

2. Định hướng và giải pháp đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính

2.1. Định hướng

Để triển khai hiệu quả mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong thời gian tới, CCTTHC ở địa phương cần được định hướng theo cách tiếp cận tổng thể, đồng bộ và lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ. Trọng tâm của cải cách là tiếp tục hoàn thiện thể chế, bảo đảm sự thống nhất, minh bạch và rõ ràng trong phân định thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền, nhất là cấp cơ sở – nơi trực tiếp giải quyết phần lớn thủ tục hành chính. Cùng với đó, cải cách thủ tục hành chính phải gắn chặt với sắp xếp tổ chức bộ máy tinh gọn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Trong điều kiện đẩy mạnh chuyển đổi số, việc ứng dụng công nghệ thông tin và xây dựng chính quyền số cần được xác định là khâu đột phá, góp phần đổi mới phương thức giải quyết thủ tục hành chính theo hướng công khai, minh bạch, thuận tiện và tiết kiệm chi phí xã hội. Đồng thời, cải cách thủ tục hành chính phải được triển khai song song với nâng cao chất lượng đội ngũ cán

bộ, công chức, bảo đảm đủ năng lực, phẩm chất và tinh thần phục vụ nhân dân. Trên cơ sở đó, cải cách thủ tục hành chính sẽ góp phần nâng cao chất lượng quản trị địa phương, củng cố niềm tin của người dân và khẳng định tính đúng đắn của mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong giai đoạn hiện nay.

2.2. Giải pháp

2.2.1. Hoàn thiện thể chế theo hướng xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và quy trình pháp lý

Một trong những định hướng quan trọng là tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương hai cấp theo hướng đồng bộ, thống nhất và phù hợp với thực tiễn. Cần xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cấp chính quyền, từng cơ quan, đơn vị trong giải quyết thủ tục hành chính, tránh chồng chéo, bỏ sót nhiệm vụ. Thực tế cho thấy việc rà soát, sửa đổi và ban hành đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật đã góp phần khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp về thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Minh chứng rõ nét là việc triển khai Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) và các nghị định hướng dẫn thi hành đã từng bước làm rõ trách nhiệm của chính quyền địa phương trong giải quyết thủ tục hành chính, nhất là ở cấp cơ sở, qua đó giảm tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, kéo dài thời gian giải quyết hồ sơ cho người dân và doanh nghiệp.

Trước hết, cần rà soát Luật Đất đai năm 2024, Luật Xây dựng, pháp luật về hộ tịch, đăng ký doanh nghiệp, bảo trợ xã hội và các nghị định hướng dẫn để xác định: thủ tục nào chuyển về cấp xã; thủ tục nào chuyển lên cấp tỉnh; thủ tục nào do cơ quan chuyên môn cấp tỉnh hoặc đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện; thủ tục nào chỉ giao cấp xã tiếp nhận, xác minh, luân chuyển hồ sơ.

Đối với lĩnh vực đất đai, cần nghiên cứu sửa đổi Điều 136 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng quy định trực tiếp thẩm quyền của UBND cấp xã hoặc cơ quan chuyên môn phù hợp trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với cá nhân, cộng đồng dân cư sau khi không còn cấp huyện. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP đã có vai trò xử lý bước đầu về phân định thẩm quyền, nhưng về dài hạn, quy định thẩm quyền trong luật chuyên ngành sẽ bảo đảm tính ổn định, minh bạch và hạn chế nguy cơ áp dụng không thống nhất.

Cùng với đó, việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát đã mang lại nhiều hiệu quả tích cực. Các địa phương đã chủ động phân cấp giải quyết các thủ tục hành chính thuộc lĩnh vực đất đai, đăng ký kinh doanh, xây dựng cho cấp xã, góp phần rút ngắn thời gian xử lý hồ sơ so với trước đây. Theo Báo cáo Kết quả thực hiện công tác cải cách hành chính của Bộ Nội vụ năm 2025, tỷ lệ hồ sơ thủ tục hành chính được giải quyết đúng hạn tại bộ phận "một cửa" đạt 99,61%[2], cho thấy hiệu quả rõ rệt của việc xác định cụ thể thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan trong quy trình giải quyết thủ tục hành chính.

Đồng thời, việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, cắt giảm các quy định không cần thiết cũng được đẩy mạnh thông qua việc chuẩn hóa quy trình, công khai đầy đủ thành phần hồ sơ, thời hạn giải quyết, phí và lệ phí trên Cổng dịch vụ công quốc gia và tại bộ phận tiếp nhận, trả kết quả. Việc công khai, minh bạch này không chỉ tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận, giám sát, mà còn góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước, hạn chế tiêu cực, nhũng nhiễu trong thực thi công vụ.

2. Bộ Nội vụ. (2025). *Báo cáo Kết quả thực hiện công tác cải cách hành chính của Bộ Nội vụ năm 2025,* 29.

Như vậy, việc hoàn thiện thể chế và cơ chế phân cấp, phân quyền rõ ràng, khoa học, gắn với tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình là giải pháp có ý nghĩa then chốt, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả CCTTHC, đáp ứng yêu cầu xây dựng nền hành chính phục vụ, hiện đại trong giai đoạn hiện nay.

Văn bản/quy định cần rà soát	Bất cập pháp lý đặt ra	Đề xuất sửa đổi, bổ sung
Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025	Luật đã xác lập mô hình 02 cấp và chấm dứt hoạt động cấp huyện từ ngày 01/7/2025, nhưng cần cụ thể hơn trách nhiệm công khai, giải trình của UBND cấp xã trong giải quyết TTHC.	Bổ sung quy định về trách nhiệm của UBND cấp xã/Chủ tịch UBND cấp xã trong công khai thời hạn, trạng thái xử lý hồ sơ, kết quả giải quyết và trách nhiệm xin lỗi, khắc phục khi hồ sơ quá hạn.
Luật Đất đai năm 2024, Điều 136	Điều 136 còn quy định thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận của UBND cấp huyện đối với một số chủ thể, trong khi cấp huyện đã kết thúc hoạt động.	Sửa Điều 136 theo hướng quy định trực tiếp cơ quan có thẩm quyền trong mô hình hai cấp; làm rõ trường hợp UBND cấp xã tiếp nhận, xác minh, cấp hoặc trình cơ quan cấp tỉnh/cơ quan chuyên môn cấp tỉnh quyết định.
Nghị định số 151/2025/NĐ-CP	Đã phân định thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai nhưng vẫn cần hướng dẫn thống nhất quy trình nội bộ, biểu mẫu, trách nhiệm kế thừa hồ sơ.	Ban hành thông tư/hướng dẫn thống nhất về quy trình chuyển tiếp hồ sơ đất đai, không yêu cầu người dân nộp lại hồ sơ đã nộp, xác định rõ đầu mối chịu trách nhiệm cuối cùng.
Luật Cán bộ, công chức năm 2025	Điều 23 đã coi mức độ ứng dụng khoa học, công nghệ, chuyển đổi số là căn cứ xác định vị trí việc làm, nhưng chưa cụ thể hóa thành chuẩn năng lực riêng cho công chức cấp xã xử lý TTHC điện tử.	Bổ sung tiêu chí đánh giá công chức cấp xã gắn với năng lực số, tỷ lệ hồ sơ đúng hạn, tỷ lệ hồ sơ trực tuyến, mức độ hài lòng và trách nhiệm giải trình khi hướng dẫn sai hoặc yêu cầu bổ sung hồ sơ trái quy định.
Luật Giao dịch điện tử năm 2023 và Nghị định số 118/2025/NĐ-CP	Luật đã ghi nhận giá trị pháp lý của thông điệp dữ liệu, nhưng thực tiễn TTHC cần quy định cụ thể hơn về lỗi hệ thống, hồ sơ số và dữ liệu dùng chung.	Bổ sung quy định: hồ sơ điện tử hợp lệ có giá trị như hồ sơ giấy; lỗi hệ thống không được tính bất lợi cho người nộp hồ sơ; cơ quan nhà nước không được yêu cầu nộp lại giấy tờ đã có trong cơ sở dữ liệu có thể xác thực.

2.2.2. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở

Bên cạnh việc hoàn thiện thể chế, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở là giải pháp có ý nghĩa quyết định đối với hiệu quả CCTTHC. Thực hiện chủ trương của Đảng về xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp cơ sở, có phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ theo Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cấp xã thời gian qua đã có nhiều chuyển biến tích cực. Nội dung đào tạo từng bước được đổi mới theo hướng gắn với thực tiễn công việc, tập trung vào nâng cao kỹ năng nghiệp vụ hành chính, kỹ năng giao tiếp, ứng xử hành chính, đạo đức công vụ và năng lực ứng dụng công nghệ thông tin, đáp ứng yêu cầu xây dựng nền hành chính phục vụ và chuyển đổi số quốc gia. Thực tiễn cho thấy, việc tăng cường bồi dưỡng kỹ năng số cho đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở đã góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết thủ tục hành chính. Trên cơ sở số liệu tổng hợp trong Báo cáo Kết quả thực hiện công tác cải cách hành chính của Bộ Nội vụ năm 2025, việc triển khai hiệu quả dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, mức độ 4, đã góp phần nâng cao tỷ lệ hồ sơ được giải quyết trực tuyến và đúng hạn, qua đó giảm áp lực cho bộ phận "một cửa", tiết kiệm thời gian và chi phí cho người dân, doanh nghiệp. Điều này cho thấy chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt là năng lực thực thi công vụ và kỹ năng số, có tác động trực tiếp đến chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công.

Bên cạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng, việc xây dựng cơ chế đánh giá, sử dụng và đãi ngộ cán bộ, công chức một cách hợp lý cũng là một yếu tố quan trọng nhằm tạo động lực làm việc. Việc triển khai đánh giá cán bộ, công chức gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ, mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp theo tinh thần cải cách hành chính sẽ góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm, ý thức kỷ luật và thái độ phục vụ của đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở. Qua đó, từng bước hình thành phong cách làm việc chuyên nghiệp, tận tâm, hướng tới xây dựng nền hành chính dân chủ, hiện đại, phục vụ nhân dân.

2.2.3. Hoàn thiện pháp luật về hồ sơ số, dữ liệu dùng chung và trách nhiệm khi hệ thống điện tử phát sinh lỗi

Luật Giao dịch điện tử năm 2023 đã quy định thông điệp dữ liệu không bị phủ nhận giá trị pháp lý chỉ vì được thể hiện dưới dạng dữ liệu điện tử; thông điệp dữ liệu có thể có giá trị như văn bản, bản gốc và chứng cứ nếu đáp ứng điều kiện luật định. Đây là cơ sở quan trọng để công nhận hồ sơ hành chính điện tử. Tuy nhiên, trong giải quyết thủ tục hành chính, cần tiếp tục cụ thể hóa ba vấn đề: giá trị pháp lý của hồ sơ số đã nộp hợp lệ; giá trị của kết quả giải quyết thủ tục hành chính điện tử; và trách nhiệm của cơ quan nhà nước khi hệ thống thông tin bị lỗi làm phát sinh chậm trễ hoặc sai lệch dữ liệu.

Về mặt pháp lý, cần bổ sung vào Nghị định số 118/2025/NĐ-CP hoặc văn bản hướng dẫn quy định rõ: khi người dân, doanh nghiệp đã nộp hồ sơ điện tử hợp lệ, có mã hồ sơ và xác nhận tiếp nhận trên hệ thống thì hồ sơ đó có giá trị như hồ sơ giấy; cơ quan hành chính không được yêu cầu nộp lại bản giấy nếu luật chuyên ngành không bắt buộc. Trường hợp hệ thống bị lỗi kỹ thuật, mất kết nối, đồng bộ sai dữ liệu hoặc không hiển thị tình trạng xử lý hồ sơ, thời gian lỗi hệ thống không được tính bất lợi cho người nộp hồ sơ. Cơ quan quản lý hệ thống phải có trách nhiệm xác nhận sự cố, gia hạn hợp lý hoặc tiếp nhận bổ sung bằng phương thức thay thế.

Đồng thời, cần bổ sung cơ chế pháp lý về "một lần khai báo, nhiều lần sử dụng". Khi thông tin về dân cư, đất đai, doanh nghiệp, hộ tịch, bảo hiểm hoặc nghĩa vụ tài chính đã có trong cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành và có khả năng xác thực, cơ quan giải quyết thủ tục hành chính không được yêu cầu cá nhân, tổ chức cung cấp lại giấy tờ tương ứng. Trường hợp vẫn yêu cầu nộp lại, cơ quan phải nêu rõ căn cứ pháp luật và chịu trách nhiệm về việc làm phát sinh chi phí, thời gian không cần thiết cho người dân, doanh nghiệp.

2.2.4. Bảo đảm nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất

Bảo đảm nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất là điều kiện quan trọng để nâng cao hiệu quả CCTTHC ở cấp cơ sở. Trên cơ sở các định hướng Đại hội XIII của Đảng, Nhà nước cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân bổ ngân sách theo hướng ưu tiên cho CCTTHC, nhất là ở cấp xã và các địa bàn khó khăn, đảm bảo đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, tránh dàn trải. Việc bố trí kinh phí cần tập trung cho các khâu then chốt như nâng cấp bộ phận "một cửa", trang thiết bị làm việc và hạ tầng công nghệ thông tin phục vụ người dân, doanh nghiệp. Kết quả triển khai tại nhiều địa phương cho thấy, những địa phương quan tâm đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị cho bộ phận tiếp nhận và trả kết quả đã góp phần nâng cao tỷ lệ giải quyết hồ sơ đúng hạn và mức độ hài lòng của người dân. Bên cạnh nguồn ngân sách nhà nước, việc đẩy mạnh xã hội hóa, huy động sự tham gia của doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân thông qua các hình thức hợp tác công - tư trong đầu tư hạ tầng và dịch vụ công là giải pháp phù hợp, góp phần giảm áp lực ngân sách và tạo nền tảng vật chất bền vững cho CCTTHC.

2.2.5. Tăng cường truyền thông và sự tham gia của người dân, doanh nghiệp

CCTTHC chỉ đạt hiệu quả bền vững khi có sự đồng thuận và tham gia tích cực của người dân, doanh nghiệp. Do đó, việc tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền về CCTTHC cần được thực hiện theo hướng đa dạng hóa hình thức, nội dung dễ tiếp cận, phù hợp với nhiều nhóm đối tượng, qua đó nâng cao nhận thức và khuyến khích người dân, doanh nghiệp chủ động sử dụng dịch vụ công, nhất là dịch vụ công trực tuyến, bảo đảm nguyên tắc lấy người dân làm trung tâm phục vụ.

Qua theo dõi, đánh giá tại nhiều địa phương cho thấy, việc công khai, minh bạch quy trình, thủ tục hành chính và tăng cường tương tác, tiếp nhận ý kiến phản hồi của người dân đã góp phần cải thiện rõ rệt mức độ hài lòng đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước. Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước (SIPAS) ngày càng được coi là thước đo quan trọng phản ánh chất lượng cải cách hành chính. Theo công bố của Bộ Nội vụ, Chỉ số SIPAS năm 2024 đạt trung bình 83,94%, tăng 1,28 điểm phần trăm so với năm 2023, cho thấy nỗ lực cải thiện chất lượng phục vụ và tương tác với người dân trong cung cấp dịch vụ công. Trong đó, nhiều địa phương như Hải Phòng, Thái Nguyên, Hải Dương, Quảng Ninh… ghi nhận kết quả SIPAS cao hơn mức trung bình cả nước, thể hiện sự tiến bộ trong truyền thông, tiếp nhận và xử lý phản ánh, kiến nghị của người dân và doanh nghiệp về thủ tục hành chính[3].

Từ kết quả trên cho thấy, việc hoàn thiện cơ chế tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của người dân và doanh nghiệp, gắn với đẩy mạnh truyền thông cải cách hành chính, cần được xác định là giải pháp trọng tâm. Qua đó không chỉ nâng cao mức độ hài lòng của người dân, doanh nghiệp mà còn góp phần nâng cao hiệu quả CCTTHC, xây dựng nền hành chính công khai, minh bạch, phục vụ.

3. Ngân Anh. (2025). *Chỉ số SIPAS năm 2024 đạt trung bình 83,94%, tăng 1,28% so năm 2023.* Truy cập ngày 30/01/2026, từ https://nhandan.vn/chi-so-sipas-nam-2024-dat-trung-binh-8394-tang-128-so-nam-2023-post870471.html.

Kết luận

CCTTHC ở địa phương trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp là một nhiệm vụ phức tạp, chịu sự tác động của nhiều yếu tố về thể chế, tổ chức, nguồn nhân lực và công nghệ. Mặc dù tồn tại nhiều thách thức, nhưng khuôn khổ chính sách đã được hoạch định rõ ràng thông qua các nghị quyết của Đảng và chương trình hành động của Chính phủ. Vấn đề còn lại là cần tổ chức thực hiện một cách đồng bộ, quyết liệt, gắn CCTTHC với xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức chuyên nghiệp, nâng cao năng lực quản trị địa phương và tăng cường sự tham gia, giám sát của người dân, doanh nghiệp.

Với định hướng và giải pháp phù hợp, CCTTHC trong thời gian tới sẽ góp phần xây dựng một nền hành chính hiện đại, minh bạch, hiệu quả, thực sự lấy người dân và doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ, góp phần khẳng định tính đúng đắn của mô hình chính quyền địa phương hai cấp và đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân Anh. (2025). *Chỉ số SIPAS năm 2024 đạt trung bình 83,94%, tăng 1,28% so năm 2023.* Truy cập ngày 30/01/2026, từ https://nhandan.vn/chi-so-sipas-nam-2024-dat-trung-binh-8394-tang-128-so-nam-2023-post870471.html.

2. Bộ Nội vụ. (2021), (2022), (2023), (2024). *Báo cáo cải cách hành chính nhà nước năm 2021, năm 2022, năm 2023, năm 2024.*

3. Bộ Nội vụ. (2025). *Báo cáo Kết quả thực hiện công tác cải cách hành chính của Bộ Nội vụ năm 2025.*

4. Ban Chấp hành Trung ương Đảng. (2018). *Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương 6 khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.*

5. Ban Chấp hành Trung ương Đảng. (2018). *Nghị quyết số 19-NQ/TW Hội nghị Trung ương 6 khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.*

6. Ban Chấp hành Trung ương Đảng. (2018). *Nghị quyết số 26-NQ/TW Hội nghị Trung ương 6 khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ.*

7. Chính phủ. (2021). *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 về ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030.*

8. Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII.* t.I, II. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

9. Quốc hội. (2013). *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

10. Quốc hội. (2015, sửa đổi, bổ sung). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương.*

11. Thủ tướng Chính phủ. (2020). *Quyết định số 749/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.*

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN ĐỐI VỚI CÔNG DÂN TRONG VẬN HÀNH MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - THỰC TIỄN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Nguyễn Đức Anh[*]
Châu Tiến Lộc[**]

Tóm tắt: *Quyền tiếp cận thông tin là quyền hiến định, được cụ thể hóa trong Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và Nghị định số 13/2018/NĐ-CP (2018) của Chính phủ. Quyền hiến định này được thực hiện với mục tiêu bảo đảm mọi công dân đều bình đẳng, không bị phân biệt đối xử trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, các quy định thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân còn nhiều bất cập dẫn. Vì vậy, bài viết dựa trên thông tin của Thành phố Hồ Chí Minh để xác định những thành tựu trong việc thực hiện và những bất cập về mặt quy định để đưa ra những giải pháp cụ thể nhằm bảo đảm người dân được thực hiện hoạt động tiếp cận thông tin trong vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp một cách toàn diện.*

Từ khóa: *quyền tiếp cận thông tin; chính quyền địa phương hai cấp; Thành phố Hồ Chí Minh.*

Abstract: *The right to access information is a constitutional right, concretized in the 2016 Law on Access to Information and the Government's Decree No. 13/2018/NĐ-CP (2018). This constitutional right is implemented with the aim of ensuring that all citizens are equal and free from discrimination in the exercise of the right to access information. However, the regulations governing the implementation of citizens' right to access information still reveal many shortcomings. Therefore, this article is based on information from Ho Chi Minh City to identify the achievements in implementation as well as the regulatory inadequacies, thereby proposing specific solutions to ensure that citizens can comprehensively exercise their right to access information in the operation of the two-tier local government model.*

Keywords: *right of access to information; two-tier local government; Ho Chi Minh City.*

1. Giới thiệu

Quyền tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của công dân, giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện dân chủ, minh bạch và trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước. Chính vì vậy, trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, quyền tiếp cận thông tin chính là một trong những công cụ hữu hiệu để hiện thực hóa phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng".

[*] ThS; Học viện Chính trị khu vực II.
[**] ThS; Phân hiệu Học viện Hành chính và quản trị công tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Việc triển khai và vận hành mô hình chính quyền địa phương ba cấp trở thành hai cấp từ ngày 01/7/2025 đã tạo ra những thay đổi căn bản trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, từ đó, hướng tới việc thực hiện tốt các mục tiêu đã được đề ra trong Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, quyền tiếp cận thông tin của công dân không chỉ là một yêu cầu pháp lý mà còn là điều kiện tiên quyết để bảo đảm mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành hiệu quả, dân chủ và đúng pháp luật.

Thành phố Hồ Chí Minh, với vai trò là trung tâm tài chính quốc tế đầu tiên trong cả nước và là địa phương đi đầu trong cải cách hành chính, chuyển đổi số, đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cho công dân. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cũng cho thấy vẫn còn tồn tại những hạn chế bởi một số quy định pháp luật hiện nay vẫn chưa được hoàn thiện.

Xuất phát từ những yêu cầu lý luận và thực tiễn đó, bài viết tập trung làm rõ mối quan hệ giữa quyền tiếp cận thông tin và việc vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp; phân tích thực tiễn bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân thông qua Báo cáo Tổng kết việc thi hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 *(Từ ngày 01/7/2018 đến ngày 30/6/2025)* của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh; đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật, góp phần bảo đảm tốt hơn quyền tiếp cận thông tin của công dân trong bối cảnh vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay.

2. Nội dung

2.1. Mối quan hệ giữa Quyền tiếp cận thông tin và mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Quyền tiếp cận thông tin là một quyền hiến định của công dân, được ghi nhận tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), theo đó quy định rằng: "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định"[1]. Trên cơ sở quy định hiến định này, Nhà nước đã ban hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và Nghị định số 13/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Tiếp cận thông tin, nhằm cụ thể hóa quyền tiếp cận thông tin của công dân, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ để công dân thực hiện quyền hiến định của mình. Theo đó, công dân có các quyền sau đây: "Quyền được cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời và Quyền khiếu nại, khởi kiện, tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về tiếp cận thông tin"[2].

Việc ban hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã thể hiện rõ mục tiêu, quyết tâm của Đảng và Nhà nước trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đồng thời góp phần xây dựng và phát huy nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, khẳng định vai trò làm chủ của người dân.

Bên cạnh đó, để xây dựng một chính quyền "phục vụ nhân dân", thực hiện Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Hội nghị lần thứ mười một Ban Chấp hành Trung ương Đảng

1. Quốc hội. (2025). *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013* (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Truy cập ngày 15/01/2026, từ https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=214712

2. Quốc hội. (2016). *Luật Tiếp cận thông tin.* Truy cập ngày 15.01.2026, từ https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-tiep-can-thong-tin-2016-280116.aspx

khóa XIII và Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 của Quốc hội khóa XV về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, từ ngày 01/7/2025, cả nước đã triển khai mạnh mẽ việc xây dựng và vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cụ thể: "giảm 46% đơn vị hành chính cấp tỉnh, 66,9% đơn vị hành chính cấp xã; lần đầu tiên kể từ năm 1945, nước ta giảm một cấp hành chính (không tổ chức cấp huyện), thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp"[3]. Đây được xem là một bước ngoặt quan trọng trong tiến trình đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

Mục tiêu của việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp là nhằm thực hiện nhất quán nguyên lý "lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm"[4], phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền; qua đó hiện thực hóa phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng"[5]. Đồng thời, mô hình này tạo điều kiện thuận lợi cho việc phân cấp, phân quyền sâu rộng hơn, phù hợp với tinh thần "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm"[6].

Xuất phát từ mục tiêu chung của Đảng và Nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp, có thể khẳng định rằng giữa hai yếu tố này tồn tại mối quan hệ mật thiết, tác động qua lại lẫn nhau. Quyền tiếp cận thông tin là một trong những điều kiện quan trọng bảo đảm cho mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành hiệu quả, bởi việc công khai, minh bạch thông tin giúp "tăng tính hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước; bảo đảm sự công bằng, dân chủ và tăng cường trách nhiệm của công dân; góp phần thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về mở rộng dân chủ, bảo đảm quyền công dân, quyền con người, tạo cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền dân chủ, nhất là dân chủ trực tiếp; tạo tiền đề thực hiện các quyền tự do dân chủ khác của công dân được Hiến pháp năm 2013 ghi nhận"[7]. Trên cơ sở đó, người dân mới có điều kiện thực hiện hoạt động kiểm tra, giám sát và đồng hành cùng chính quyền trong quá trình tổ chức thực hiện đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Đồng thời, với đặc trưng là mô hình chính quyền gần dân, sát dân, chính quyền địa phương hai cấp tạo môi trường thuận lợi để thông tin được công khai nhanh chóng, rõ ràng và dễ tiếp cận hơn, qua đó củng cố niềm tin của nhân dân, tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền và bảo đảm cho mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành hiệu quả, dân chủ và đúng pháp luật.

---

3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII. (2026). *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá XIII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng.* Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://tuoitre.vn/toan-van-nghi-quyet-va-van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiv-cua-dang-20260206204838763.htm?gidzl=giv1PymYPYEXsK-Pdmpva8AxTGMRLR69sjOz5D8PkONVaZHPdqcutTRBQGcNHF3KWvT56Qp5LrH5ppIvc8W

4. Đảng Cộng sản Việt Nam, (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng - t1,* NXB. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 50

5. Đảng Cộng sản Việt Nam, (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng - t1,* NXB. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 27

6. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII. (2026). *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá XIII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng.* Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://tuoitre.vn/toan-van-nghi-quyet-va-van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiv-cua-dang-20260206204838763.htm?gidzl=giv1PymYPYEXsK-Pdmpva8AxTGMRLR69sjOz5D8PkONVaZHPdqcutTRBQGcNHF3KWvT56Qp5LrH5ppIvc8W

7. Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính. (2017). *Tài liệu tập huấn chuyên sâu về luật tiếp cận thông tin*, NXB. Tư pháp, Hà Nội, 5

2.2. Quyền tiếp cận thông tin đối với công dân trong vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp - thực tiễn tại Thành phố Hồ Chí Minh

Từ ngày 01-7-2025, sau khi sắp xếp toàn bộ diện tích tự nhiên, quy mô dân số của Thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu và tỉnh Bình Dương thành thành phố mới có tên gọi là Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh mới vận hành theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp (thành phố - cơ sở). Dựa trên việc thực hiện tốt Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và các văn bản pháp luật có liên quan, Thành phố Hồ Chí Minh trước và sau hợp nhất đều đã có nhiều kết quả rất tích cực trong việc bảo đảm tiếp cận thông tin đối với công dân, cụ thể:

Thứ nhất, về công khai thông tin. Các cơ quan hành chính hai cấp đã thực hiện tương đối đầy đủ nghĩa vụ công khai theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin năm 2016. Các cơ quan, đơn vị đều đảm bảo việc công khai các loại thông tin bắt buộc theo các lĩnh vực, phạm vi tham mưu quản lý nhà nước và theo địa bàn quản lý "dưới các hình thức theo quy định như đăng tải trên Trang thông tin điện tử, niêm yết công khai tại trụ sở cơ quan, đơn vị, đăng công báo, cung cấp thông tin thông qua thông cáo báo chí và hoạt động của người phát ngôn, cung cấp thông tin cụ thể theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp theo quy định"[3]

Thứ hai, về cung cấp thông tin theo yêu cầu. Trong giai đoạn 2018 - 2025, "toàn Thành phố đã tiếp nhận 875.202 yêu cầu cung cấp thông tin, trong đó 872.819 yêu cầu được giải quyết, chỉ có 2.383 trường hợp bị từ chối. Các lĩnh vực được yêu cầu nhiều nhất gồm tư pháp (chiếm hơn 23%), đầu tư - kinh doanh, xây dựng - nhà ở, y tế, đất đai và giáo dục. Hình thức cung cấp thông tin đa dạng: trực tiếp tại trụ sở (trên 468.000 lượt), qua môi trường mạng điện tử (183.000 lượt), qua bưu chính hoặc fax (218.000 lượt)"[4], cho thấy xu hướng chuyển dịch sang hành chính số ngày càng rõ nét. Nhiều cơ quan đã bố trí đầu mối chuyên trách hoặc bộ phận tiếp công dân phụ trách tiếp nhận và xử lý yêu cầu thông tin; công khai quy trình, biểu mẫu, thời hạn giải quyết; đồng thời tạo điều kiện để công dân đọc, nghe, ghi chép, sao chụp tài liệu tại trụ sở hoặc qua hệ thống trực tuyến. Kết quả này cho thấy sự cải thiện đáng kể trong quy trình phục vụ và mức độ đáp ứng yêu cầu thông tin của cơ quan hành chính đối với công dân.

Thứ ba, về cơ chế giải trình và phản hồi. Theo báo cáo tổng hợp của Ủy ban công dân Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2018 - 2025, toàn Thành phố chỉ phát sinh một trường hợp phản ánh liên quan đến việc cung cấp thông tin không kịp thời; vụ việc đã được tổ chức họp kiểm điểm, rút kinh nghiệm, không để tái diễn[5]. Bên cạnh đó, nhiều đơn vị tổ chức họp báo định kỳ, đối thoại công dân, hội nghị cung cấp thông tin và vận hành Cổng phản ánh, góp ý 1022, chương trình "Dân hỏi - Chính quyền trả lời" tạo điều kiện để công dân giám sát, phản hồi và tham gia đối thoại chính sách. Cơ chế này từng bước hình thành "vòng phản hồi niềm tin" giữa Nhà nước và người dân, củng cố sự đồng thuận xã hội và nâng cao trách nhiệm giải trình của bộ máy công quyền.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực vẫn còn tồn tại một số những hạn chế, cụ thể:

Thứ nhất, Luật Tiếp cận thông tin 2016 đã bước đầu phân loại thông tin thành "thông tin phải cung cấp" tại Điều 5, "thông tin không cung cấp" tại Điều 6 và "thông tin cung cấp có điều kiện" tại Điều 7. Nhưng các tiêu chí để xác định các loại văn bản thuộc nhóm thông tin nào trong Luật Tiếp cận thông tin 2016 lại chưa được quy định cụ thể, rõ ràng. Như tại khoản 2 Điều 6 Luật Tiếp cận thông tin 2016 quy định về thông tin công dân không được tiếp cận, gồm: "Thông tin mà nếu để tiếp cận sẽ gây nguy hại đến lợi ích của Nhà nước, ảnh hưởng xấu đến quốc phòng, an ninh

quốc gia, quan hệ quốc tế, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng; gây nguy hại đến tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản của người khác; thông tin thuộc bí mật công tác; thông tin về cuộc họp nội bộ của cơ quan nhà nước; tài liệu do cơ quan nhà nước soạn thảo cho công việc nội bộ"[8]. Vậy, cơ sở nào để xác định được những dạng thông tin nào sẽ được xem là thuộc nhóm này hoặc cơ quan nào có thẩm quyền xác định thông tin nào thuộc nhóm này. Hiện nay, vẫn chưa quy định rõ ràng về vấn đề này trong luật. Do đó, đã dẫn đến tình trạng mỗi cơ quan, đơn vị có cách hiểu và vận dụng khác nhau, làm phát sinh sự tùy nghi trong quyết định cung cấp hay không cung cấp thông tin cho công dân. Từ đó, dẫn đến việc tiếp cận thông tin của công dân chưa được bảo đảm đầy đủ, gây khó khăn trong việc xác định phạm vi thông tin mà công dân có có quyền yêu cầu, đồng thời làm giảm tính minh bạch trong vận hành chính quyền địa phương 02 cấp. Tại Thành phố Hồ Chí Minh: "Một số nhóm thông tin còn khó phân định rõ ràng giữa nhóm "thông tin phải cung cấp", "thông tin không cung cấp" và "thông tin cung cấp có điều kiện", dẫn đến lúng túng trong quá trình xử lý"[9].

Thứ hai, đối với một số văn bản có liên quan đến của nhiều cơ quan, đơn vị thì việc xác định cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc cung cấp thông tin đối với những dạng văn bản này còn chưa được quy định rõ trong luật. Tại Thành phố Hồ Chí Minh: "Một số thông tin có liên quan đến nhiều lĩnh vực, thuộc diện phải công khai nhưng liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị nên việc xác định cơ quan, cá nhân chịu trách nhiệm chính trong việc cung cấp thông tin còn lúng túng, mất nhiều thời gian trao đổi, thống nhất, dẫn đến chậm trễ trong việc tổng hợp và công khai"[10]. Chẳng hạn như đối với các văn bản liên quan đến việc phối hợp liên ngành trong kiểm tra vệ sinh an toàn thực phẩm, kế hoạch thực hiện được phổ biến, công khai rõ ràng nhưng kết luận về kết quả của quá trình phối hợp này lại chưa được công khai phổ biến, mặc dù đây là một nội dung phải được công khai và phải được công khai trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử vì liên quan đến lợi ích công cộng, sức khỏe của cộng đồng đã được quy định tại điểm i Khoản 1 Điều 17 và điểm h Khoản 1 Điều 19 Luật Tiếp cận thông tin 2016.

2.3. Giải pháp hoàn thiện quy định về quyền tiếp cận thông tin đối với công dân trong vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Trong thời gian vừa qua, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 25/NQ-CP ngày 12/2/2026 về dự án Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi). Nội dung dự thảo Luật "tập trung vào việc mở rộng chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin, bao gồm cơ quan nhà nước và các đơn vị sự nghiệp công lập cung cấp dịch vụ công cơ bản, thiết yếu; điều chỉnh trách nhiệm cung cấp thông tin của UBND cấp xã theo hướng làm rõ phạm vi thông tin do cấp xã trực tiếp tạo ra; mở rộng danh mục thông tin phải công khai theo hướng bảo đảm thống nhất với các luật chuyên ngành"[11]. Bên cạnh đó, "điều chỉnh phạm vi thông tin công dân không được tiếp cận hoặc tiếp cận có điều kiện, đồng thời đa dạng hóa phương thức cung cấp thông tin, kết hợp giữa hình thức truyền thống và ứng

8. Quốc hội. (2016). *Luật Tiếp cận thông tin*. Truy cập ngày 28.2.2026, từ https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-tiep-can-thong-tin-2016-280116.aspx

9. UBND Thành phố Hồ Chí Minh (2025), Báo cáo số 121/BC-UBND về Tổng kết việc thi hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 *(Từ ngày 01/7/2018 đến ngày 30/6/2025)*

10. UBND Thành phố Hồ Chí Minh (2025), Báo cáo số 121/BC-UBND về Tổng kết việc thi hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 *(Từ ngày 01/7/2018 đến ngày 30/6/2025)*

11. Báo Chính phủ. (2026). *Chính phủ thống nhất nội dung dự án Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi)*, Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://baochinhphu.vn/chinh-phu-thong-nhat-noi-dung-du-an-luat-tiep-can-thong-tin-sua-doi-102260212164841835.htm

dụng công nghệ số nhằm tạo thuận lợi tối đa cho người dân"[12]. Và dưới góc độ nghiên cứu, tác giả xin thống nhất các nội dung sửa đổi trong quy định của Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi), tuy nhiên, nhóm tác giả xin đề một số giải pháp sau đây nếu có thể quy định thêm trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi).

Thứ nhất, mặc dù dự thảo Luật đã mở rộng phạm vi các văn bản phải được công khai "để bảo đảm đồng bộ với các luật chuyên ngành trong các lĩnh vực (như y tế, giáo dục, văn hóa, an toàn thực phẩm, môi trường, tài chính, đất đai, xây dựng, đấu thầu, lao động…)"[13] nhưng vẫn chưa xác định rõ các tiêu chí cụ thể để phân loại văn bản, dễ dẫn đến việc lặp lại hạn chế trong quá trình xác định thông tin để cung cấp. Vì vậy, cần xây dựng quy định hướng dẫn cụ thể việc xác định tiêu chí phân loại đâu là "thông tin phải cung cấp", "thông tin không cung cấp" và "thông tin cung cấp có điều kiện" trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi). Các tiêu chí này cần được lượng hóa, gắn với từng lĩnh vực quản lý nhà nước cụ thể (đất đai, đầu tư, xây dựng, ngân sách, môi trường, an sinh xã hội…), đồng thời kèm theo danh mục thông tin mẫu và tình huống áp dụng điển hình. Việc này sẽ góp phần hạn chế cách hiểu và vận dụng khác nhau giữa các cơ quan, giảm sự tùy nghi trong quyết định cung cấp thông tin, qua đó bảo đảm tốt hơn quyền tiếp cận thông tin của công dân và nâng cao tính minh bạch trong vận hành chính quyền địa phương hai cấp. Bên cạnh đó, cần nêu cao trách nhiệm của từng cán bộ, công chức trong việc cung cấp thông tin chính xác, phù hợp để nhằm đáp ứng và giải quyết những nhu cầu, vướng mắc của từng người dân, doanh nghiệp, tổ chức.

Thứ hai, cần bổ sung hướng dẫn pháp luật đối với những văn bản có liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi). Theo đó, nên xác định rõ: cơ quan chủ trì là cơ quan được giao nhiệm vụ chính trong việc ban hành quyết định, phê duyệt dự án hoặc điều phối thực hiện chính sách; các cơ quan phối hợp có trách nhiệm cung cấp, chia sẻ thông tin đầy đủ, kịp thời cho cơ quan chủ trì. Đồng thời, cần quy định rõ cơ chế chịu trách nhiệm cuối cùng trong việc cung cấp thông tin cho công dân, nhằm tránh tình trạng đùn đẩy, chồng chéo, gây khó khăn và kéo dài thời gian tiếp cận thông tin.

Thứ ba, đẩy mạnh chuyển đổi số trong quản lý, phân loại và cung cấp thông tin cho công dân. Cần hoàn thiện khung pháp lý cho việc xây dựng và vận hành hệ thống cơ sở dữ liệu dùng chung về thông tin thuộc "thông tin phải cung cấp", "thông tin không cung cấp" và "thông tin cung cấp có điều kiện". Đồng thời, trên cơ sở nền tảng của VNeID, cho phép công dân tra cứu trực tuyến đối với các văn bản trong cơ sở dữ liệu dùng chung. Giải pháp này không chỉ giúp khắc phục sự thiếu thống nhất trong áp dụng pháp luật tại các cơ quan mà còn góp phần nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương hai cấp trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia. Chẳng hạn, quốc gia Estonia đã xây dựng phương án này để hình thành mô hình e-Estonia để "mọi người dân đều có thể truy cập vào cổng thông tin nhà nước"[14] từ đó hướng tới mục tiêu bảo đảm các quyền lợi cho công Estonia, trong đó có quyền tiếp cận thông tin.

---

12. Báo Chính phủ. (2026). *Chính phủ thống nhất nội dung dự án Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi)*, Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://baochinhphu.vn/chinh-phu-thong-nhat-noi-dung-du-an-luat-tiep-can-thong-tin-sua-doi-102260212164841835.htm

13. Thư viện pháp luật. (2026). *Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi) ban hành vào tháng 04/2026.* Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://thuvienphapluat.vn/chinh-sach-phap-luat-moi/vn/ho-tro-phap-luat/chinh-sach-moi/106100/luat-tiep-can-thong-tin-sua-doi-ban-hanh-vao-thang-04-2026

14. Nguyễn Thị Thu Hà. (2025). *Kinh nghiệm chuyển đổi số quốc gia của Estonia, Hàn Quốc, Singapore và hàm ý chính sách cho Việt Nam*. Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/10/23/kinh-nghiem-chuyen-doi-so-quoc-gia-cua-estonia-han-quoc-singapore-va-ham-y-chinh-sach-cho-viet-nam/

3. Kết luận

Như vậy, bên cạnh những thành tựu trong quá trình bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cho công dân thì vẫn còn tồn tại những hạn chế bởi những quy định của pháp luật vẫn còn những điểm chưa được hoàn thiện, đặc biệt, trong quá trình vận hành của chính quyền địa phương hai cấp đòi hỏi những bất cập nội tại trong hệ thống quy định pháp luật hiện hành cần phải được tháo gỡ một cách triệt để. Tình trạng lúng túng trong phân loại thông tin, sự chậm trễ trong việc xác định người đại diện hợp pháp cho các đối tượng đặc thù, hay sự chồng chéo về trách nhiệm giữa các cơ quan liên ngành chính là những rào cản làm giảm tính minh bạch và quyền lợi chính đáng của người dân.

Vì vậy, việc hoàn thiện các quy định pháp luật theo hướng lượng hóa các tiêu chí phân loại thông tin, xây dựng quy trình phối hợp liên ngành chặt chẽ và xác định rõ trách nhiệm của cơ quan chủ trì là những việc làm không thể trì hoãn. Đặc biệt, trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia, việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu dùng chung và gắn mã định danh cho thông tin sẽ là giải pháp đột phá, giúp loại bỏ sự tùy nghi trong thực thi công vụ và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho công dân thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Tóm lại, quyền tiếp cận thông tin chính là nền tảng giúp cho sự vận hành chính quyền địa phương hai cấp ngày càng được hoàn thiện và mô hình chính quyền địa phương hai cấp chính là cơ sở để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin đối với công dân. Chỉ khi thông tin được bảo đảm tính minh bạch, kịp thời và chính xác thì mục tiêu xây dựng một nền dân chủ xã hội chủ nghĩa mới có thể đạt được những thành tựu bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội. (2025). *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013* (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Truy cập ngày 15/01/2026, từ https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=214712

2. Quốc hội. (2016). *Luật Tiếp cận thông tin.* Truy cập ngày 15.01.2026, từ https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-tiep-can-thong-tin-2016-280116.aspx

3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII. (2026). *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá XIII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng.* Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://tuoitre.vn/toan-van-nghi-quyet-va-van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiv-cua-dang-20260206204838763.m?gidzl=giv1PymYPYEXsKPdmpva8AxTGMRLR69sjOz5D8PkONVaZHPdqcutTRBQGcNHF3KWvT56Qp5LrH5ppIvc8W

4. Đảng Cộng sản Việt Nam, (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng - t1,* NXB. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 50

5. Đảng Cộng sản Việt Nam, (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng - t1,* NXB. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 27

6. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII. (2026). *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá XIII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng.* Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://tuoitre.vn/toan-van-nghi-quyet-va-van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiv-cua-dang-20260206204838763htm?gidzl=giv1PymYPYEXsKPdmpva8AxTGMRLR69sjOz5D8PkONVaZHPdqcutTRBQGcNHF3KWvT56Qp5LrH5ppIvc8W

7. Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính. (2017). *Tài liệu tập huấn chuyên sâu về luật tiếp cận thông tin*, NXB. Tư pháp, Hà Nội, 5

8. Quốc hội. (2016). *Luật Tiếp cận thông tin*. Truy cập ngày 28.2.2026, từ https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-tiep-can-thong-tin-2016-280116.aspx

9. UBND Thành phố Hồ Chí Minh (2025), Báo cáo số 121/BC-UBND về Tổng kết việc thi hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 *(Từ ngày 01/7/2018 đến ngày 30/6/2025)*

10. UBND Thành phố Hồ Chí Minh (2025), Báo cáo số 121/BC-UBND về Tổng kết việc thi hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 *(Từ ngày 01/7/2018 đến ngày 30/6/2025)*

11. UBND Thành phố Hồ Chí Minh (2025), Báo cáo số 121/BC-UBND về Tổng kết việc thi hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 *(Từ ngày 01/7/2018 đến ngày 30/6/2025)*

12. UBND Thành phố Hồ Chí Minh (2025), Báo cáo số 121/BC-UBND về Tổng kết việc thi hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 *(Từ ngày 01/7/2018 đến ngày 30/6/2025)*

13. Báo Chính phủ. (2026). *Chính phủ thống nhất nội dung dự án Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi)*, Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://baochinhphu.vn/chinh-phu-thong-nhat-noi-dung-du-an-luat-tiep-can-thong-tin-sua-doi-102260212164841835.htm

14. Báo Chính phủ. (2026). *Chính phủ thống nhất nội dung dự án Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi)*, Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://baochinhphu.vn/chinh-phu-thong-nhat-noi-dung-du-an-luat-tiep-can-thong-tin-sua-doi-102260212164841835.htm

15. Thư viện pháp luật. (2026). *Luật Tiếp cận thông tin (sửa đổi) ban hành vào tháng 04/2026.* Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://thuvienphapluat.vn/chinh-sach-phap-luat-moi/vn/ho-tro-phap-luat/chinh-sach-moi/106100/luat-tiep-can-thong-tin-sua-doi-ban-hanh-vao-thang-04-2026

16. Nguyễn Thị Thu Hà. (2025). *Kinh nghiệm chuyển đổi số quốc gia của Estonia, Hàn Quốc, Singapore và hàm ý chính sách cho Việt Nam*. Truy cập ngày 28/2/2026, từ https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/10/23/kinh-nghiem-chuyen-doi-so-quoc-gia-cua-estonia-han-quoc-singapore-va-ham-y-chinh-sach-cho-viet-nam/

TÁC ĐỘNG CỦA VIỆC SÁP NHẬP ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH ĐẾN MÔI TRƯỜNG KINH DOANH CỦA DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA

Nguyễn Thị Vân[*]

Tóm tắt: *Việc sáp nhập đơn vị hành chính trong quá trình tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp đã tạo ra những tác động đáng kể đến môi trường kinh doanh tại địa phương. Sự thay đổi về địa giới hành chính, thẩm quyền quản lý và cơ chế điều hành kinh tế có thể ảnh hưởng trực tiếp đến điều kiện gia nhập thị trường, chi phí tuân thủ, tính ổn định của giao dịch và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV). Bài viết phân tích tác động của sáp nhập đơn vị hành chính đối với môi trường kinh doanh của DNNVV, đồng thời làm rõ vai trò điều chỉnh của pháp luật thương mại trong việc bảo đảm cạnh tranh lành mạnh, giảm chi phí tuân thủ và duy trì tính liên tục của giao dịch. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số định hướng hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi nhằm hỗ trợ DNNVV thích ứng với cấu trúc thị trường mới sau sáp nhập.*

Từ khóa: *sáp nhập đơn vị hành chính; DNNVV; môi trường kinh doanh; cạnh tranh; pháp luật thương mại.*

Abstract: *The merger of administrative units in the process of organizing local government under the two-tier model has generated significant impacts on the local business environment. Changes in administrative boundaries, regulatory authority, and local economic governance mechanisms may directly affect market entry conditions, compliance costs, the stability of commercial transactions, and the competitiveness of small and medium-sized enterprises (SMEs). This paper analyzes the impacts of administrative unit mergers on the business environment of SMEs, while clarifying the regulatory role of commercial law in ensuring fair competition, reducing compliance costs, and maintaining transactional continuity. On this basis, the paper proposes several directions for improving the legal framework and enforcement mechanisms to support SMEs in adapting to the newly restructured local market following administrative mergers.*

Keywords**:** *administrative unit merger; small and medium-sized enterprises (SMEs); business environment; competition; commercial law.*

Giới thiệu

Sáp nhập đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp là một bước đi quan trọng trong tiến trình cải cách thể chế, hướng đến tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu

[*] ThS; Phân hiệu Học viện Hành chính và Quản trị công tại TP.HCM

lực quản lý và tối ưu hóa nguồn lực công. Tuy nhiên, thay đổi này không chỉ mang ý nghĩa hành chính mà còn kéo theo những dịch chuyển đáng kể trong cấu trúc thị trường địa phương.

Khi địa giới hành chính thay đổi, không gian kinh tế được tái cấu trúc, trung tâm hành chính - thương mại có thể dịch chuyển, mạng lưới phân phối và chuỗi cung ứng được tổ chức lại. Những biến động này tác động trực tiếp đến môi trường kinh doanh và mức độ cạnh tranh giữa các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ và vừa - nhóm chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế nhưng có năng lực chống chịu rủi ro thể chế còn hạn chế.

Trong bối cảnh đó, vấn đề đặt ra không chỉ là sáp nhập có tạo thuận lợi cho thị trường hay không, mà là: DNNVV sẽ hưởng lợi hay bị lấn át trong cấu trúc cạnh tranh mới? Đồng thời, pháp luật thương mại cần điều chỉnh như thế nào để bảo đảm môi trường kinh doanh minh bạch, ổn định và cạnh tranh bình đẳng trong giai đoạn chuyển tiếp.

Cần lưu ý rằng, theo pháp luật cạnh tranh, thị trường liên quan được xác định dựa trên thị trường sản phẩm liên quan và thị trường địa lý liên quan, không phụ thuộc trực tiếp vào ranh giới đơn vị hành chính. Tuy nhiên, việc sáp nhập đơn vị hành chính vẫn có thể ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh trong những lĩnh vực gắn chặt với không gian quản lý địa phương hoặc chịu tác động mạnh của quy hoạch, cấp phép và hạ tầng tại địa bàn như bán lẻ truyền thống, logistics nội vùng, dịch vụ tại chỗ, phân phối nông sản hoặc hoạt động kinh doanh phụ thuộc mặt bằng kinh doanh. Trong các trường hợp này, sự thay đổi về tổ chức quản lý và điều hành địa phương sau sáp nhập có thể làm thay đổi điều kiện tiếp cận thị trường, chi phí tuân thủ và khả năng duy trì vị thế cạnh tranh của doanh nghiệp nhỏ và vừa.

Bài viết tập trung phân tích các tác động tích cực và tiêu cực của sáp nhập đơn vị hành chính đối với môi trường kinh doanh của DNNVV, từ đó làm rõ vai trò điều chỉnh của pháp luật thương mại và đề xuất giải pháp hoàn thiện.

1. Tác động của sáp nhập đơn vị hành chính đến môi trường kinh doanh và cạnh tranh của doanh nghiệp nhỏ và vừa

1.1. Mở rộng không gian thị trường và nâng cao khả năng kết nối

Thứ nhất, sáp nhập đơn vị hành chính có thể làm gia tăng quy mô và độ "liên thông" của thị trường địa phương, tạo điều kiện để DNNVV mở rộng hoạt động kinh doanh ra khỏi phạm vi hành chính truyền thống. Khi ranh giới hành chính được sắp xếp lại, không gian kinh tế địa phương có xu hướng giảm phân mảnh và tăng khả năng kết nối hàng hóa - dịch vụ, qua đó tạo điều kiện để DNNVV mở rộng hoạt động kinh doanh vượt ra khỏi phạm vi hành chính truyền thống.

Ở góc độ môi trường kinh doanh, sáp nhập đơn vị hành chính thường gắn với mục tiêu tinh gọn bộ máy, giảm đầu mối và chuẩn hóa quy trình xử lý công việc. Nếu quá trình sáp nhập đi kèm với cải cách thủ tục và nâng cao tính minh bạch, môi trường kinh doanh của DNNVV có thể được cải thiện thông qua giảm chi phí thời gian và tăng khả năng tiếp cận nguồn lực kinh doanh. ời gian trong xử lý thủ tục - những yếu tố vốn có ý nghĩa đặc biệt đối với DNNVV.[1]

Ví dụ điển hình: sau sáp nhập địa bàn, một DNNVV có thể mở rộng hoạt động phân phối sang khu vực liền kề thuộc địa bàn mới và tận dụng mạng lưới dân cư - hạ tầng tập trung hơn để

1. VCCI, *Phương pháp PCI - Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh*, truy cập ngày 15/01/2026 từ https://pcivietnam.vn/

phát triển điểm bán hoặc đại lý mới.

Thứ hai, sáp nhập đơn vị hành chính có khả năng tạo ra điều kiện thuận lợi hơn cho DNNVV tiếp cận mặt bằng kinh doanh và đất đai, nếu địa phương tái cơ cấu quy hoạch theo hướng thống nhất, công khai và bảo đảm ổn định sử dụng đất. Với DNNVV, sự ổn định này không chỉ là điều kiện vận hành sản xuất, mà còn là cơ sở để duy trì quan hệ hợp đồng và kế hoạch thương mại trung hạn.

1.2. Gia tăng cạnh tranh bất đối xứng và chi phí chuyển tiếp

Bên cạnh các tác động tích cực, sáp nhập đơn vị hành chính cũng có thể tạo ra những hệ quả bất lợi đối với DNNVV, đặc biệt trong giai đoạn chuyển tiếp khi quy trình và đầu mối quản lý chưa vận hành ổn định. Những tác động này thường không xuất hiện dưới dạng "rào cản pháp lý mới" một cách rõ ràng, mà thể hiện qua sự gia tăng **chi phí tuân thủ** và **chi phí giao dịch**, từ đó làm suy giảm năng lực cạnh tranh của DNNVV.

Thứ nhất, cạnh tranh thị trường sau sáp nhập thường có xu hướng gay gắt hơn, nhất là khi thị trường địa phương được mở rộng và trở nên hấp dẫn hơn đối với doanh nghiệp quy mô lớn hoặc chuỗi kinh doanh có khả năng mở rộng nhanh. Khi địa bàn hành chính thay đổi, trung tâm kinh tế - thương mại có thể dịch chuyển, lưu lượng tiêu dùng có thể tái phân bổ, và các doanh nghiệp lớn thường có điều kiện "đánh chiếm" điểm bán tốt hơn, tối ưu logistics tốt hơn và triển khai marketing đồng bộ hơn. Trong cấu trúc cạnh tranh này, DNNVV thường bị đặt vào thế bất lợi do thiếu nguồn lực về vốn, nhân lực và hệ thống phân phối.

Ví dụ điển hình: sau sáp nhập, một doanh nghiệp bán lẻ quy mô lớn có thể mở chuỗi nhanh tại khu vực trung tâm hành chính mới (hoặc cụm dân cư đông), khiến các hộ kinh doanh và DNNVV bán lẻ truyền thống bị giảm lượng khách, giảm doanh thu. Dù đây là cạnh tranh bình thường của thị trường, nhưng nếu DNNVV đồng thời phải gánh "chi phí chuyển tiếp" như điều chỉnh thủ tục, tìm hiểu quy trình mới, hoặc xử lý hồ sơ tồn đọng, thì năng lực cạnh tranh càng suy giảm rõ rệt.

Thứ hai, chi phí chuyển tiếp do thay đổi đầu mối quản lý và quy trình hành chính có thể làm tăng mạnh chi phí tuân thủ của DNNVV. Với doanh nghiệp lớn, việc tái cấu trúc hồ sơ và điều chỉnh thủ tục thường được xử lý bởi bộ phận pháp chế - hành chính chuyên nghiệp; nhưng với DNNVV, đây là gánh nặng lớn vì nguồn lực hạn chế và khả năng cập nhật chính sách không đồng đều. Hệ quả là DNNVV dễ rơi vào tình trạng "không sai luật nhưng vướng thủ tục", khiến hoạt động kinh doanh bị gián đoạn hoặc mất cơ hội thị trường.

Trong bối cảnh này, các yếu tố như tính minh bạch, chi phí thời gian và chi phí không chính thức trở thành biến số ảnh hưởng trực tiếp đến DNNVV. PCI cho thấy một môi trường điều hành tốt gắn với việc giảm thời gian thủ tục, tăng khả năng tiếp cận thông tin và hạn chế chi phí không chính thức - tức các khoản chi ngoài quy định mà doanh nghiệp có thể gặp phải trong quá trình thực hiện thủ tục, xin giấy phép hoặc tiếp cận dịch vụ công. Nếu sáp nhập làm phát sinh tình trạng "đứt gãy thông tin" hoặc thiếu thống nhất trong áp dụng quy trình, chi phí này có thể gia tăng, qua đó làm suy giảm sự công bằng trong cạnh tranh.

Thứ ba, sáp nhập đơn vị hành chính có thể tác động đến sự ổn định của quan hệ hợp đồng thương mại của DNNVV, đặc biệt trong các ngành phụ thuộc mạnh vào địa bàn, mạng lưới phân phối và vận chuyển. Trong thương mại, các quan hệ mua bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ, phân

phối, đại lý… đều đòi hỏi tính ổn định của điều kiện thực hiện, sự nhất quán của môi trường pháp lý và mức độ dự báo được của hoạt động quản lý nhà nước. Luật Thương mại xác lập nền tảng điều chỉnh các hoạt động thương mại diễn ra trên lãnh thổ Việt Nam; đồng thời xác định vai trò quản lý nhà nước của các cấp, trong đó có chính quyền địa phương đối với hoạt động thương mại tại địa bàn. Vì vậy, khi địa bàn quản lý thay đổi, cách thức quản lý và thực thi cũng có thể thay đổi, kéo theo rủi ro tăng tranh chấp hợp đồng hoặc làm suy giảm hiệu quả thực hiện hợp đồng của DNNVV.

Ví dụ điển hình: một DNNVV cung ứng dịch vụ vận tải - logistics theo tuyến cố định có thể phải điều chỉnh tuyến đường, điểm tập kết, kho bãi hoặc điều kiện vận hành do quy hoạch và quản trị địa bàn thay đổi sau sáp nhập; hoặc một DNNVV cung ứng hàng hóa theo hợp đồng phân phối có thể gặp khó khăn nếu địa bàn thị trường "mới" xuất hiện đối thủ mạnh, khiến sản lượng tiêu thụ không đạt như cam kết.

Thực tiễn tại một số địa phương đã thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cho thấy DNNVV có thể phát sinh chi phí chuyển tiếp đáng kể. Ví dụ, sau khi tỉnh Hà Tây được sáp nhập vào thành phố Hà Nội theo Nghị quyết số 15/2008/QH12 của Quốc hội, nhiều doanh nghiệp tại khu vực ngoại thành phải điều chỉnh thông tin đăng ký kinh doanh, địa chỉ giao dịch và thủ tục liên quan đến quy hoạch, đất đai trong giai đoạn chuyển tiếp, dẫn đến phát sinh chi phí hành chính và chi phí thời gian nhất định[2]. Tương tự, trong quá trình sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019-2023, các báo cáo tổng kết của cơ quan quản lý nhà nước cũng ghi nhận sự thay đổi về địa chỉ hành chính và đầu mối quản lý, đòi hỏi tổ chức, cá nhân phải thực hiện các thủ tục điều chỉnh tương ứng, qua đó có thể ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh ngắn hạn của DNNVV. Những yếu tố này cho thấy tác động của sáp nhập đơn vị hành chính đối với môi trường kinh doanh không chỉ mang tính lý thuyết mà có thể xuất hiện rõ trong thực tiễn[3].

2. Vai trò điều chỉnh của pháp luật thương mại bảo đảm cạnh tranh lành mạnh cho doanh nghiệp nhỏ và vừa trong bối cảnh hiện nay

2.1. Giữ ổn định giao dịch và bảo đảm tính dự báo

Sáp nhập đơn vị hành chính tạo ra một trạng thái thị trường có tính "chuyển tiếp": ranh giới quản lý thay đổi, trung tâm hành chính - kinh tế có thể dịch chuyển, mạng lưới phân phối và chuỗi cung ứng định hình lại. Trong bối cảnh đó, yêu cầu của thị trường không chỉ là "tự điều chỉnh" theo cạnh tranh, mà là phải duy trì được tính liên tục, tính ổn định và tính dự báo của các quan hệ thương mại, đặc biệt đối với DNNVV - nhóm doanh nghiệp thường yếu thế về nguồn lực và năng lực quản trị rủi ro.

Về phương diện lý luận pháp lý, trong bối cảnh thị trường biến động do sáp nhập đơn vị hành chính, pháp luật thương mại có vai trò duy trì tính ổn định và dự báo của các quan hệ giao dịch, đặc biệt đối với DNNVV. Đặc biệt, pháp luật thương mại không chỉ điều chỉnh hành vi của thương nhân mà còn gắn chặt với trách nhiệm quản lý nhà nước ở cấp địa phương đối với hoạt động thương mại trên địa bàn[4].

---

2. Nguyễn Đình Hương (chủ biên). (2010). *Phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô Hà Nội sau mở rộng địa giới hành chính.* Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.

3. Ủy ban Thường vụ Quốc hội. (2023). *Báo cáo số 595/BC-UBTVQH15 về kết quả thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã giai đoạn 2019–2021 và phương hướng giai đoạn 2023-2030.*

4. Điều 8 Luật Thương mại năm 2005.

Từ điểm này, có thể khẳng định: sau sáp nhập, chính quyền địa phương phải bảo đảm thị trường vận hành thông suốt, và pháp luật thương mại chính là nền tảng để thực thi yêu cầu đó theo nguyên tắc minh bạch, ổn định và thuận lợi hóa kinh doanh.

2.2. Bảo đảm môi trường kinh doanh minh bạch và công bằng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa

Ở góc độ pháp lý, hành vi cạnh tranh không lành mạnh được hiểu như là hành vi trái với nguyên tắc thiện chí, trung thực, tập quán thương mại và các chuẩn mực khác trong kinh doanh, gây hoặc có thể gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp khác[5].

Trong bối cảnh sáp nhập đơn vị hành chính, yêu cầu đặt ra không chỉ là bảo đảm cạnh tranh theo nghĩa truyền thống mà còn là duy trì môi trường kinh doanh minh bạch, ổn định và có thể dự báo, tạo điều kiện để DNNVV tiếp cận công bằng các nguồn lực và cơ hội thị trường. Một hiểu lầm phổ biến khi bàn về hỗ trợ DNNVV là dễ trượt sang tư duy "bảo hộ". Trong khi đó, cạnh tranh lành mạnh đúng nghĩa không đòi hỏi ưu ái cực đoan, mà đòi hỏi **công bằng trong tiếp cận**: tiếp cận thông tin, tiếp cận thủ tục, tiếp cận cơ hội thị trường và tiếp cận nguồn lực kinh doanh trong điều kiện minh bạch. Đây là yêu cầu đặc biệt quan trọng trong bối cảnh sáp nhập, bởi thị trường mở rộng thường kéo theo sự tham gia mạnh hơn của doanh nghiệp lớn, làm gia tăng cạnh tranh bất đối xứng.

Trong thực tiễn sáp nhập địa bàn, DNNVV thường dễ bị suy giảm sức cạnh tranh không phải vì sản phẩm kém, mà vì tốn kém chi phí chuyển tiếp: phải dò tìm quy trình mới, cập nhật thông tin phân tán, xử lý hồ sơ điều chỉnh, và đối mặt nguy cơ "lệch nhịp" trong hợp đồng, dòng tiền, chuỗi cung ứng. Vì vậy, vai trò điều chỉnh của pháp luật thương mại trong bảo đảm cạnh tranh lành mạnh phải tập trung vào hai mục tiêu kép: (i) Giữ ổn định và an toàn cho giao dịch thương mại của DNNVV;(ii) Giảm chi phí tuân thủ và tăng tính minh bạch của môi trường kinh doanh sau sáp nhập.

Để bảo đảm cạnh tranh lành mạnh cho DNNVV trong bối cảnh thị trường tái cấu trúc sau sáp nhập, pháp luật thương mại (gắn với cơ chế thực thi của địa phương) cần tập trung vào các nội dung sau:

Một là, minh bạch hóa thông tin thương mại và thủ tục - giảm chi phí tìm kiếm của DNNVV

Chi phí lớn nhất của DNNVV không phải luôn là tiền, mà là chi phí tìm kiếm thông tin đúng và kịp thời. Sáp nhập làm thay đổi đầu mối giải quyết thủ tục và cách thức công bố thông tin. Nếu thông tin không được công khai thống nhất, DNNVV dễ rơi vào tình trạng "đi hỏi - đợi - bổ sung - quay lại", điều đó làm mất cơ hội kinh doanh.

Thực tiễn đánh giá môi trường kinh doanh ở Việt Nam cũng cho thấy các nhóm chỉ số như tính minh bạch, chi phí thời gian, chi phí không chính thức, cạnh tranh bình đẳng là những thành tố phản ánh trực tiếp chất lượng điều hành kinh tế địa phương.[6] Khi sáp nhập địa bàn, việc giữ vững và cải thiện các yếu tố này chính là "hàng rào mềm" bảo vệ DNNVV trước cạnh tranh bất đối xứng.

Ví dụ điển hình: nếu địa phương sau sáp nhập công khai rõ ràng "một cổng - một danh mục thủ tục thương mại" (đăng ký khuyến mại, thông báo chương trình xúc tiến, thủ tục liên quan hoạt

5. Điều 8 Luật Cạnh tranh năm 2018
6. VCCI (2024), *Báo cáo PCI* và hệ thống chỉ số PCI truy cập ngày 15/01/2026 từ https://pcivietnam.vn/

động thương mại…), DNNVV sẽ giảm đáng kể chi phí tuân thủ, từ đó giữ được tốc độ phản ứng thị trường - yếu tố sống còn của doanh nghiệp nhỏ.

Hai là, bảo đảm tính liên tục của hợp đồng và chuỗi cung ứng - tránh "đứt nhịp" giao dịch

DNNVV hoạt động dựa nhiều vào vòng quay hợp đồng ngắn và dòng tiền nhanh. Chỉ cần gián đoạn trong thực thi thủ tục hoặc thay đổi điều kiện vận hành (địa bàn phân phối, logistics, kho bãi) là dễ phát sinh chậm giao hàng, chậm thanh toán, dẫn tới đứt dòng tiền. Trong bối cảnh đó, pháp luật thương mại phải thực sự đóng vai trò "giữ nhịp" thông qua các hoạt động sau: chuẩn hóa quy trình quản lý thương mại ở địa phương; ổn định điều kiện thực hiện giao dịch; giảm rủi ro phát sinh tranh chấp do thay đổi điều kiện khách quan.

Ba là, thuận lợi hóa hoạt động xúc tiến thương mại - hỗ trợ DNNVV "định vị lại thị trường"

Sau sáp nhập, thị trường địa phương không còn là "thị trường cũ + thị trường cũ", mà là một cấu trúc mới: khách hàng mới, đối thủ mới, điểm bán mới. Nếu DNNVV không kịp tái định vị, doanh nghiệp sẽ bị lấn át. Do đó, nhóm hoạt động xúc tiến thương mại (khuyến mại, trưng bày, hội chợ, kết nối cung cầu…) cần được triển khai theo hướng tạo điều kiện để DNNVV có năng lực cạnh tranh thực chất trong địa bàn mới: *(1) thủ tục đơn giản, minh bạch; (2) thông tin tập trung; (3) hỗ trợ theo chuỗi giá trị địa phương*.

Như vậy, sau sáp nhập đơn vị hành chính, cạnh tranh thị trường địa phương có xu hướng mở rộng và trở nên gay gắt hơn. Trong cấu trúc cạnh tranh mới, DNNVV vừa đứng trước cơ hội mở rộng thị trường, vừa đối mặt nguy cơ bị lấn át do cạnh tranh bất đối xứng và chi phí chuyển tiếp gia tăng. Vì vậy, vai trò điều chỉnh của pháp luật thương mại cần được thể hiện như một cơ chế "giữ nhịp thị trường": bảo đảm tính liên tục của giao dịch, minh bạch hóa thông tin, giảm chi phí tuân thủ và củng cố cạnh tranh lành mạnh. Nếu làm tốt, sáp nhập đơn vị hành chính không chỉ là cải cách bộ máy, mà sẽ trở thành cú hích cải thiện môi trường kinh doanh và nâng đỡ DNNVV phát triển bền vững trong địa bàn hành chính mới.

3. Những bất cập thực thi và kiến nghị hoàn thiện pháp luật

3.1. Bất cập về pháp lý trong giai đoạn chuyển tiếp hậu sáp nhập

Thứ nhất, thiếu thống nhất và minh bạch trong hướng dẫn thủ tục thương mại

Sau sáp nhập, bộ máy quản lý địa phương được tổ chức lại theo hướng tinh gọn. Tuy nhiên, trong giai đoạn chuyển tiếp, một rủi ro thường gặp là đầu mối tiếp nhận - xử lý thủ tục thay đổi nhưng thông tin chưa kịp cập nhật đồng bộ, dẫn đến tình trạng doanh nghiệp (đặc biệt là DNNVV) phải "tự dò đường" để hoàn tất hồ sơ. Với DNNVV, chi phí phát sinh không chỉ là thời gian đi lại mà còn là chi phí cơ hội (mất đơn hàng, trễ hợp đồng, trễ kế hoạch khai trương/khuyến mại).

Vấn đề này làm suy giảm trực tiếp các thành tố cốt lõi của môi trường kinh doanh ở địa phương như tính minh bạch và chi phí thời gian, vốn là nhóm tiêu chí quan trọng trong hệ thống đánh giá chỉ số năng lực cạnh tranh (PCI) của VCCI. Trong khi đó, về nguyên tắc quản lý nhà nước đối với hoạt động thương mại, pháp luật đã đặt trách nhiệm quản lý tại địa phương theo phân cấp.[7] Điều này cho thấy: nếu khâu chuyển tiếp không được chuẩn hóa, "tinh gọn bộ máy" có thể vô tình tạo ra độ trễ thể chế, gây tác động bất lợi mạnh lên DNNVV.

Trong cạnh tranh thị trường, minh bạch thông tin là điều kiện để DNNVV tiếp cận công bằng

7. Quốc hội (2005), *Luật Thương mại năm 2005*, Điều 8.

các cơ hội kinh doanh. Tuy nhiên, hậu sáp nhập thường xuất hiện tình trạng: thông tin về thủ tục thương mại, chương trình hỗ trợ, kế hoạch xúc tiến, cơ hội kết nối cung cầu… bị phân tán, thậm chí công khai chưa đầy đủ hoặc chưa thống nhất trong cách diễn giải.

Thực tiễn đánh giá môi trường kinh doanh cho thấy minh bạch là "đòn bẩy" giúp giảm lệ thuộc vào quan hệ và hạn chế cơ chế xin - cho. PCI xác định rõ "tính minh bạch và tiếp cận thông tin" là một nội dung trọng yếu, phản ánh khả năng doanh nghiệp tiếp cận tài liệu, quy hoạch, chính sách và mức độ dự báo của môi trường điều hành. Khi thiếu minh bạch, DNNVV có thể bị đẩy vào thế yếu, trong khi doanh nghiệp lớn thường có lợi thế về thông tin và nguồn lực để thích ứng nhanh hơn. Đây chính là dạng cạnh tranh bất đối xứng do thể chế, không phải do chất lượng sản phẩm hay năng lực quản trị thuần túy.

Thứ hai, nguy cơ gia tăng chi phí không chính thức và cạnh tranh thiếu công bằng

Một nguy cơ lớn trong thời kỳ chuyển tiếp sau sáp nhập là **phát sinh độ mờ trong quy trình**, từ đó làm tăng khả năng doanh nghiệp phải chịu các khoản chi phí ngoài quy định để "được việc". Điều này đặc biệt nhạy cảm với DNNVV, bởi doanh nghiệp nhỏ thường không đủ năng lực "chịu đựng" chi phí phát sinh và càng không có công cụ pháp lý nội bộ để tự bảo vệ.

Các báo cáo PCI gần đây ghi nhận hiện tượng chi phí không chính thức có dấu hiệu quay trở lại, với tỷ lệ đáng kể doanh nghiệp phản ánh có phát sinh khoản chi này.[8] Nếu xu hướng này xảy ra trong bối cảnh hậu sáp nhập, hệ quả sẽ rất rõ: suy giảm tính minh bạch của môi trường kinh doanh và tạo ra bất bình đẳng trong cạnh tranh giữa các doanh nghiệp. Khi đó, việc "tinh gọn bộ máy" sẽ không đạt được mục tiêu cốt lõi là nâng cao hiệu lực và chuẩn mực công vụ.

Thứ ba, Gián đoạn giao dịch và thiếu cơ chế hỗ trợ đúng thời điểm

DNNVV tồn tại phần lớn nhờ tốc độ quay vòng đơn hàng và dòng tiền. Sau sáp nhập, nếu xảy ra thay đổi về tuyến vận chuyển, phân phối, quản lý địa bàn, điều kiện tiếp cận mặt bằng kinh doanh hoặc điểm tập kết hàng hóa, DNNVV rất dễ rơi vào tình trạng chậm giao hàng - chậm thanh toán - phát sinh tranh chấp.

Pháp luật thương mại vốn thiết kế để bảo đảm hoạt động mua bán hàng hóa và các hoạt động thương mại diễn ra ổn định, có trật tự. Tuy nhiên, trong thực tiễn hậu sáp nhập, khoảng trống không nằm ở quy định về hợp đồng, mà nằm ở mức độ ổn định của điều kiện thực hiện hợp đồng: DNNVV có thể "đúng luật" nhưng vẫn khó thực hiện hợp đồng vì môi trường vận hành thay đổi. Đây là điểm nghẽn rất thực tế, dễ chứng minh bằng các tình huống điển hình trong lĩnh vực bán lẻ, phân phối, logistics, dịch vụ tại chỗ.

Luật Hỗ trợ DNNVV đã quy định rất rõ về công khai thông tin hỗ trợ[9] và kiểm tra, giám sát việc hỗ trợ[10]. Tuy nhiên, trong bối cảnh hậu sáp nhập, khó khăn thường không nằm ở việc "có chính sách hay không", mà là hỗ trợ có đến đúng lúc, đúng nhu cầu và đúng hình thức hay không.

Với DNNVV, hỗ trợ hiệu quả nhất trong giai đoạn chuyển tiếp không phải là khẩu hiệu hay các chương trình dàn trải, mà là: *(1) thông tin rõ ràng, một chỗ tra cứu; (2) thủ tục đơn giản, có hướng dẫn chuyển tiếp; (3) hỗ trợ pháp lý thương mại tối thiểu để giữ nhịp hợp đồng; (3) xúc tiến thương mại giúp doanh nghiệp tái định vị thị trường*.

8. VCCI (2024), *Báo cáo PCI 2024- Đánh giá chất lượng điều hành kinh tế để thúc đẩy phát triển doanh nghiệp, truy cập ngày 12/01/2026 từ https://api.vcci.com.vn/*

9. Khoản 2 Điều 5 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017.

10. Khoản 2 Điều 25 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017.

Nếu thiếu cơ chế thiết kế ở trên, DNNVV dễ bị tụt lại trong quá trình tái cấu trúc thị trường, và lợi ích từ sáp nhập đơn vị hành chính sẽ nghiêng về phía các doanh nghiệp có năng lực thích ứng mạnh hơn.

3.2. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi

Trên cơ sở 03 vấn đề bất cập đã phân tích ở trên, tác giả đề xuất các kiến nghị nhằm đạt bốn mục tiêu chủ yếu: giảm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp nhỏ và vừa; tăng cường tính minh bạch của môi trường kinh doanh; bảo đảm tính liên tục của hoạt động giao dịch thương mại; và hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa thích ứng với cấu trúc thị trường mới trong bối cảnh sáp nhập đơn vị hành chính.

***Một là*, bổ sung cơ chế chuyển tiếp thủ tục thương mại cho doanh nghiệp nhỏ và vừa sau sáp nhập đơn vị hành chính**

Hiện nay, Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật thương mại năm 2005 và các văn bản hướng dẫn chưa có quy định riêng điều chỉnh việc xử lý thủ tục thương mại trong trường hợp thay đổi địa giới hành chính hoặc tổ chức lại đơn vị hành chính địa phương. Trong thực tiễn, khi sáp nhập địa bàn, doanh nghiệp có thể phải điều chỉnh địa chỉ kinh doanh, thông tin giao dịch hoặc thực hiện lại một số thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động thương mại. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa thiết lập cơ chế chuyển tiếp thống nhất để bảo đảm tính liên tục của hoạt động kinh doanh trong giai đoạn này. Điều này có thể làm gia tăng chi phí tuân thủ đối với DNNVV, đặc biệt trong các lĩnh vực phụ thuộc mạnh vào địa bàn như bán lẻ, logistics, phân phối và dịch vụ tại chỗ.

Do đó, tác giả kiến nghị bổ sung nội dung hướng dẫn chuyển tiếp thủ tục thương mại trong trường hợp sắp xếp đơn vị hành chính vào Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ban hành ngày 04/01/2021 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp; Nghị định hướng dẫn về các hoạt động thương mại như xúc tiến thương mại[11], kinh doanh dịch vụ logistics[12], nhượng quyền thương mại[13] … hoặc ban hành văn bản hướng dẫn chuyên đề theo hướng:

(1) Hồ sơ đã tiếp nhận tiếp tục được xử lý;

(2) Không yêu cầu doanh nghiệp thực hiện lại thủ tục nếu không thay đổi nội dung kinh doanh;

(3) Thời hạn xử lý được tính liên tục;

(4) Công khai đầu mối giải quyết thống nhất sau sáp nhập.

Cơ quan chủ trì thực hiện nên là Bộ Công Thương phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính) và UBND cấp tỉnh sau sáp nhập.

Kiến nghị này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với DNNVV vì giúp giảm gián đoạn hoạt động kinh doanh và hạn chế phát sinh chi phí hành chính trong giai đoạn chuyển tiếp.

***Hai là*, hoàn thiện cơ chế công khai và liên thông thông tin hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa**

11. Nghị định số 81/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết Luật Thương mại về hoạt động xúc tiến thương mại.
12. Nghị định số 163/2017/NĐ-CP của Chính phủ quy định về kinh doanh dịch vụ Logistics.
13. Nghị định số 35/2006/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết Luật Thương mại về hoạt động nhượng quyền thương mại.

Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017 và Nghị định số 80/2021/NĐ-CP đã quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc hỗ trợ thông tin, tư vấn và tạo điều kiện để DNNVV tiếp cận các chương trình hỗ trợ. Tuy nhiên, các quy định hiện hành chủ yếu tập trung vào nội dung hỗ trợ doanh nghiệp theo lĩnh vực hoặc chương trình hỗ trợ chung, chưa đặt ra cơ chế liên thông dữ liệu và công khai tập trung trong trường hợp thay đổi tổ chức hành chính địa phương sau sáp nhập đơn vị hành chính.

Trong thực tiễn, sau khi sáp nhập đơn vị hành chính, DNNVV thường gặp khó khăn trong việc tiếp cận thông tin liên quan đến đầu mối giải quyết thủ tục, quy hoạch địa phương, chương trình hỗ trợ doanh nghiệp và hoạt động xúc tiến thương mại do sự thay đổi về cơ quan quản lý hoặc thiếu đồng bộ trong công khai thông tin. Điều này làm gia tăng chi phí tìm kiếm thông tin, kéo dài thời gian thực hiện thủ tục và tạo ra bất đối xứng thông tin giữa doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp có tiềm lực lớn hơn.

Để khắc phục tình trạng này, tác giả kiến nghị bổ sung cơ chế liên thông và công khai thông tin hỗ trợ DNNVV trong quá trình tổ chức lại đơn vị hành chính theo hướng:

(1) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm trong việc cập nhật thông tin hỗ trợ DNNVV thống nhất sau sáp nhập trên Cổng thông tin điện tử;

(2) Liên thông dữ liệu giữa cơ quan đăng ký kinh doanh, cơ quan quản lý thương mại và cơ quan hỗ trợ doanh nghiệp;

(3) Công khai đầu mối giải quyết thủ tục, tiến độ xử lý hồ sơ và các chương trình hỗ trợ doanh nghiệp trên địa bàn.

Những nội dung này có thể được hướng dẫn bổ sung trong quá trình sửa đổi, hoàn thiện Nghị định số 80/2021/NĐ-CP hoặc được cụ thể hóa thông qua văn bản hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính) phối hợp với Bộ Công Thương và chính quyền địa phương sau sáp nhập.

Việc hoàn thiện cơ chế công khai và liên thông thông tin không chỉ giúp giảm chi phí tuân thủ cho DNNVV mà còn góp phần nâng cao tính minh bạch, khả năng dự báo và tính ổn định của môi trường kinh doanh trong giai đoạn chuyển tiếp hậu sáp nhập.

***Ba là*, bổ sung cơ chế hỗ trợ pháp lý thương mại cho doanh nghiệp nhỏ và vừa trong giai đoạn chuyển tiếp hậu sáp nhập**

DNNVV thường thiếu bộ phận pháp chế chuyên nghiệp nên dễ gặp rủi ro khi môi trường pháp lý thay đổi. Trong khi đó, thực tiễn cho thấy DNNVV thường gặp khó khăn trong duy trì chuỗi giao dịch và thực hiện hợp đồng khi có thay đổi về địa bàn, logistics hoặc điều kiện vận hành thị trường sau sáp nhập. Vì vậy, cần bổ sung vào Mục I Chương II Nghị định 55/2019/NĐ-CP về hỗ trợ pháp lý cho DNNVV quy định nội dung hỗ trợ pháp lý thương mại theo hướng:

(1) Hỗ trợ hợp đồng mẫu;

(2) Hướng dẫn xử lý rủi ro giao dịch;

(3) Hỗ trợ pháp lý đối với hoạt động phân phối, logistics và giao kết hợp đồng.

Nội dung này nên giao cho cơ quan chủ trì thực hiện là Sở Công Thương phối hợp với Sở Tư pháp và các hiệp hội doanh nghiệp địa phương.

Việc thiết lập cơ chế hỗ trợ pháp lý chuyên biệt trong giai đoạn chuyển tiếp sẽ giúp DNNVV duy trì tính liên tục của giao dịch, giảm nguy cơ tranh chấp và tăng khả năng thích ứng với cấu trúc thị trường mới sau sáp nhập.

***Bốn là*, tăng cường kiểm soát chi phí không chính thức và nâng cao tính minh bạch trong thực thi thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động kinh doanh.**

Chi phí không chính thức thường phát sinh khi quy trình hành chính thiếu công khai, thiếu cơ chế giám sát hoặc còn phụ thuộc nhiều vào xử lý trực tiếp giữa doanh nghiệp và cơ quan quản lý. Điều này không chỉ làm gia tăng chi phí tuân thủ mà còn ảnh hưởng đến tính minh bạch của môi trường kinh doanh, tạo ra sự bất bình đẳng trong tiếp cận cơ hội thị trường, đặc biệt bất lợi đối với DNNVV.

Để khắc phục tình trạng này, cần đẩy mạnh công khai, minh bạch toàn bộ quy trình tiếp nhận, xử lý và phản hồi hồ sơ liên quan đến hoạt động thương mại; đồng thời thực hiện đo lường định kỳ mức độ hài lòng của doanh nghiệp đối với thủ tục hành chính và chất lượng phục vụ của cơ quan quản lý nhà nước. Trên cơ sở đó, cần từng bước triển khai yêu cầu thực hiện 100% thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động kinh doanh theo phương thức trực tuyến, bảo đảm doanh nghiệp có thể nộp hồ sơ, theo dõi tiến độ xử lý và nhận kết quả thông qua môi trường điện tử, hạn chế tiếp xúc trực tiếp không cần thiết trong quá trình giải quyết thủ tục.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải là cơ quan chủ trì triển khai cơ chế này; trong đó Sở Tài chính (sau sáp nhập chức năng quản lý doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh), Sở Công Thương và Trung tâm Phục vụ hành chính công là các cơ quan trực tiếp tổ chức thực hiện. Đồng thời, Sở Nội vụ, Sở Khoa học và Công nghệ cùng các cơ quan thanh tra địa phương cần phối hợp trong việc chuẩn hóa quy trình, xây dựng hệ thống đo lường định kỳ và giám sát chất lượng giải quyết thủ tục hành chính.

Bên cạnh đó, cơ chế phản ánh và đánh giá trực tuyến dành cho doanh nghiệp, cho phép DNNVV phản hồi nhanh về thời gian xử lý, mức độ minh bạch và chi phí phát sinh trong quá trình thực hiện thủ tục phải được khai thác triệt để và đúng mục đích. Các dữ liệu này cần được tổng hợp, công khai định kỳ và có thể tham chiếu theo phương pháp đo lường của PCI đối với các chỉ số như chi phí thời gian, chi phí không chính thức và tính minh bạch. Việc đo lường thường xuyên không chỉ giúp cơ quan quản lý phát hiện sớm các bất cập trong thực thi mà còn góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình, giảm chi phí tuân thủ và củng cố niềm tin của doanh nghiệp đối với chính quyền địa phương sau sáp nhập.

Các kiến nghị nêu trên không nhằm tạo cơ chế ưu tiên đặc biệt cho DNNVV, mà nhằm bảo đảm môi trường kinh doanh minh bạch, ổn định và có thể dự báo trong giai đoạn chuyển tiếp sau sáp nhập. Khi chi phí tuân thủ được giảm và thông tin được công khai đầy đủ, DNNVV có điều kiện phát huy lợi thế linh hoạt và khả năng thích ứng, qua đó duy trì năng lực cạnh tranh trong cấu trúc thị trường mới.

Kết luận

Sáp nhập đơn vị hành chính là một bước cải cách quan trọng trong tiến trình tinh gọn bộ máy và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương, đồng thời tạo ra những thay đổi đáng kể đối với môi trường kinh doanh của doanh nghiệp nhỏ và vừa. Phân tích cho thấy DNNVV có thể hưởng lợi từ thị trường rộng hơn nếu quá trình chuyển tiếp được tổ chức minh bạch và ổn định. Ngược lại, nếu thiếu chuẩn hóa và thiếu cơ chế hỗ trợ, DNNVV dễ bị lấn át bởi cạnh tranh bất đối xứng.

Trong bối cảnh đó, pháp luật thương mại cần phát huy vai trò giữ ổn định giao dịch, giảm chi phí tuân thủ và bảo đảm công bằng tiếp cận. Khi được triển khai đồng bộ, các giải pháp đề xuất không chỉ hỗ trợ DNNVV thích ứng mà còn góp phần chuyển hóa mục tiêu cải cách hành chính thành cải thiện thực chất môi trường kinh doanh.

Sáp nhập đơn vị hành chính vì thế chỉ thực sự thành công khi đi cùng với một môi trường pháp lý minh bạch, ổn định và cạnh tranh lành mạnh - nơi DNNVV có thể tồn tại, mở rộng và phát triển bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội. (2005). *Luật Thương mại số 36/2005/QH11* (ban hành ngày 14/6/2005).

2. Quốc hội. (2017). *Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa số 04/2017/QH14* (ban hành ngày 12/6/2017).

3. Quốc hội. (2018). *Luật Cạnh tranh số 23/2018/QH14* (ban hành ngày 12/6/2018).

4. Quốc hội. (2020). *Luật Doanh nghiệp số 59/2020/QH14* (ban hành ngày 17/6/2020).

5. Quốc hội. (2020). *Luật Đầu tư số 61/2020/QH14* (ban hành ngày 17/6/2020).

6. Quốc hội. (2023). *Luật Đất đai số 31/2024/QH15* (ban hành ngày 18/01/2024).

7. Quốc hội. (2015). *Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13* (ban hành ngày 24/11/2015).

8. Chính phủ. (2006). *Nghị định số 35/2006/NĐ-CP ngày 31/3/2006 quy định chi tiết luật thương mại về hoạt động nhượng quyền thương mại.*

9. Chính phủ. (2017). *Nghị định số 163/2017/NĐ-CP ngày 30/12/2017 quy định về kinh doanh dịch vụ Logistics.*

10. Chính phủ. (2018). *Nghị định số 81/2018/NĐ-CP ngày 22/5/2018 quy định chi tiết Luật Thương mại về hoạt động xúc tiến thương mại.*

11. Chính phủ. (2019). *Nghị định số 55/2019/NĐ-CP ngày 24/6/2019 quy định về hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp nhỏ và vừa.*

12. Chính phủ. (2021). *Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 về đăng ký doanh nghiệp.*

13. Chính phủ. (2021). *Nghị định số 80/2021/NĐ-CP ngày 26/8/2021 quy định chi tiết một số điều của Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa.*

14. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). (2024). *Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2023: Công bố và phân tích kết quả.* Hà Nội: VCCI.

15. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). (2025). *Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2024: Công bố và phân tích kết quả.* Hà Nội: VCCI.

16. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). (2024). *Tài liệu phương pháp luận PCI (Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh).* Hà Nội: VCCI.

17. Ngân hàng Thế giới (World Bank). (2020). *Môi trường kinh doanh (Doing Business): Việt Nam và khuyến nghị cải cách thủ tục kinh doanh.* Washington, DC: World Bank.

18. Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD). (2017). *Chính sách doanh nghiệp nhỏ và vừa: Khung tiếp cận và khuyến nghị quốc tế.* Paris: OECD.

19. Tổ chức Thương mại và Phát triển Liên Hợp Quốc (UNCTAD). (2021). *Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa tham gia chuỗi giá trị và thị trường: Kinh nghiệm quốc tế.* Geneva: UNCTAD.

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

Trụ sở: 100 Yết Kiêu, phường Hai Bà Trưng, Hà Nội
Điện thoại: 069 2342970; 069 2342969
Chi nhánh: 373D Nguyễn Trãi, phường Cầu Ông Lãnh, TP. Hồ Chí Minh
Điện thoại: 069 3336947
Hotline NXBCAND: 0769 068668
Trang sách điện tử: https://ebookcand.vn
Website: https://nhaxuatbancand.vn
Email: xuatbancongan@gmail.com

ISBN: 978-604-72-8972-1

SÁCH KHÔNG BÁN